

Diskussionspapier Nr. 49

Opel, Thüringen und das Kaspische Meer

Sebastian Jaenichen und Torsten Steinrücken

Januar 2006

Institut für Volkswirtschaftslehre

Ehrenbergstraße 29

Ernst-Abbe-Zentrum

D-98 684 Ilmenau

Telefon 03677/69-4030/-4032

Fax 03677/69-4203

<http://www.wirtschaft.tu-ilmenau.de>

ISSN 0949-3859

Zusammenfassung

In einem föderalen System werden den einzelnen Gebietskörperschaften Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen übertragen. Diese können sie zum Nutzen oder Schaden von ansässigen und neu siedelnden Unternehmen einsetzen. Für Investoren besteht das Problem, dass Standorte ex ante Rahmenbedingungen in Aussicht stellen können, die sie ex post nicht realisieren oder deren Realisierung sie nicht glaubwürdig zusichern können. Für Unternehmen geht es mithin nicht nur darum, möglichst gute Investitionsbedingungen ex ante zu verhandeln, sondern auch sicher zu gehen, dass diese mittel- bis langfristig Bestand haben. Die Standorte haben folglich ein Commitment-Problem, denn sie müssen die Unternehmen von der Langfristigkeit der zugesagten Rahmenbedingungen überzeugen. Sofern keine glaubhaften Commitment-Signale der Standorte existieren, werden Unternehmen nach Möglichkeiten suchen, ihre Ausbeutbarkeit durch geeignete Maßnahmen zu mildern. Diese, aus der Industrieökonomik bekannte, Hold-up-Problematik kann auf Seiten der Unternehmen beispielsweise zu Unter- bzw. Überinvestitionen führen. So können Unternehmen an mehreren Standorten Kapazitäten aufbauen, um sich Drohmöglichkeiten zu schaffen, wenn eine Region etwa ihren Steuerpreis ex post anhebt. Für die Unternehmen besteht mithin ein Anreiz zu einem multiregionalen bzw. multinationalen Unternehmen zu werden, welches mit Produktionsverlagerung drohen kann und auf diese Weise der Erpressbarkeit durch einzelne Standorte entgeht. Andererseits begeben sich Industriestandorte ihrerseits auf die Suche nach glaubhaften Commitment-Signalen, um die Erforderlichkeit solcher Unternehmensstrategien einzuschränken.

Dipl.-Vw. Sebastian Jaenichen, Fachgebiet Finanzwissenschaft, Institut für Volkswirtschaftslehre, Technische Universität Ilmenau, PF 100565, D-98684 Ilmenau. Tel. 03677/69 2660, Fax: 03677/69 1229, E-Mail: sebastian.jaenichen@tu-ilmenau.de.

Dr. Torsten Steinrücken, Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit, Referat Industriepolitik, Statistik und Analysen, Max-Reger-Straße 4-8, 99096 Erfurt, Tel. 0361/3797221, Fax: 0361/37978229, E-Mail: torsten.steinruecken@th-online.de.

1 Die zentraleuropäische Unterdrückung von Wirtschaftsförderung – Ein ernstzunehmendes Investitionshemmnis?

Im demokratischen Wettbewerb stehende Regierungen reagieren laufend auf die Wünsche der Wähler, so dass ihre Politik im Zeitverlauf erkennbar instabil ist. Es fällt ihnen daher auch schwer, sich auf eine stabile Politik zu verpflichten. Dieses Glaubwürdigkeits- und Selbstbindungsproblem des Staates betrifft auch seinen Umgang mit den Eigentumsrechten der in seinem Herrschaftsbereich niedergelassenen Staatsbürger. Es gilt als Paradox des Staates, dass er, so er stark genug ist, einen Schutz der Eigentumsrechte seiner Bürger zu gewähren, diesen auch ihre Ansprüche streitig machen kann, indem er sie mehr oder weniger direkt ökonomisch expropriert (vgl. Weingast, 1995). Es ist für einen Investor daher unmöglich, mit Vertretern des Staates Verträge zu schließen, die bei einer Vertragsverletzung (opportunistischem Verhalten der die Steuerhoheit innehabenden Autorität) glaubwürdig durchgesetzt werden. Da die Bürger diese Machtfülle und das Erpressungspotenzial antizipieren, passen sie sich innerhalb des ihnen zur Verfügung stehenden Alternativenraums an. Diese Anpassungen können, wie im Abschnitt 3 gezeigt wird, als sozial ineffizient eingeschätzt werden. Eine wesentliche Konstellation ist dabei die Notwendigkeit einer versunkenen Investition an einem mit politischen Risiken behafteten Standort, die erst zukünftig eine Rendite einträgt, welche die beherrschende Jurisdiktion sich anzueignen imstande ist. Eine exzessive Besteuerung der Einkünfte aus versunkenen Investitionen ist nämlich wegen der geringen Zusatzlast, die dies verursacht, für Politiker in besonderer Weise verführerisch. Ignoriert man Reputationsargumente, ist die einzige teilspielperfekte Lösung dieses Spieles die gänzliche Unterlassung der Investition. In der Praxis findet man die Politik der steuerlichen Expropriation natürlich nicht in so klarer Form wieder, dass es keine Zweifel über die Intentionen des Steuergesetzgebers zu geben vermag. Jedoch finden sich zumindest Beispiele für eine scheinbar opportunistische Steuerpolitik. Diese entstammen oft dem Automobilsektor¹. Recht klar im Sinne dieses Beitrags interpretierbar ist beispielsweise die Gewerbesteueranhebung der Stadt Ludwigsfelde im Juni 2005². Die staatliche Enteignungsaktivität zielt dabei auf ein Abschöpfen der Produzentenren-

¹ So ist der US-Bundesstaat Alabama nach erfolgter Niederlassung Mercedes Benz' in Nachverhandlungen mit dem Investor getreten, um mit dem Hinweis auf die Situation des öffentlichen Haushalts eine geringere Subventionszahlung zu erreichen. Vgl. Allen R. Myerson (1996): O Governor, Won't You Buy Me a Mercedes Plant?, in: New York Times, 1. Sept. 1996, S. 1. Wie bei den Nachverhandlungen in Alabama waren auch bei der Errichtung von GM und Ford Produktionsstätten in Brasilien 1998 Regierungswechsel Anlass für veränderte Konzessionen bzw. verringerte öffentliche Leistungen. In beiden Fällen hatten die Investoren bereits mit den Erdarbeiten zur Errichtung der Produktionshallen begonnen. Vgl. Cavalcante und Udermann (2004, S. 15).

² „Bisher hat die Gemeinde mit 200 Prozent den niedrigsten in Deutschland möglichen Hebesatz für die Gewerbesteuer [...]. Angesichts eines Haushaltslochs von fünf Millionen Euro wird nun über eine Anhebung auf den Brandenburger Landesdurchschnitt von 316 Prozent diskutiert. Betroffen wären zahlreiche Unternehmen wie Daimler-Chrysler und VW.“ Mitteilung des RBB vom 16.6.2005. Elektronische Ressource: <http://www.rbb-online.de/nachrichten/wirtschaft/beitrag.jsp?key=news2732749.html> . Gesichtet am 12.7.2005.

te. Eine logische Standortstrategie ist es demnach, im Wege von Ansiedlungsverlockungen nichttransferierbare (versunkene) Investitionen innerhalb des eigenen Jurisdiktionsbezirks herbeizuführen und nach der Niederlassung durch finanz- und wirtschaftspolitische Aktivität auf die Produzentenrente zuzugreifen. Ohne extraterritoriale Gegenmacht wird dabei die Produzentenrente marginalisiert, so dass eine Refinanzierung der Investition erschwert oder unmöglich würde. Eine Finanzpolitik, deren Ziel die Abschöpfung von Konsumentenrente ist, verursacht deutlich höhere politische Kosten. Daher sind für den beschriebenen Hold-up-Effekt Exportunternehmen eher prädestiniert, als Unternehmen, die den heimischen Markt versorgen³.

In der Diskussion um die Notwendigkeit oder den Unsinn staatlicher Aktivität zur Beeinflussung der räumlichen Faktorallokation (Standortwettbewerb) wird dieses Problem weitgehend ignoriert. Es wird in der öffentlichen Debatte über Standortqualität zwar häufig auch der Begriff des Vertrauens in einen Standort oder des Vertrauens in die Steuer- und Finanzpolitik verwendet. Jedoch verknüpft sich mit diesen Begriffen nur eine sehr vage Vorstellung des Problems des Standort-Commitment und keinerlei theoretische Operationalisierung, auf deren Basis sich klar begründbare wirtschaftspolitische Empfehlungen ableiten ließen. Das angesprochene politische Risiko wird in der Literatur zwar als ein in Entwicklungsländern oder Transitionsökonomien Eigentümliches behandelt⁴. Als Argument zur Rechtfertigung von Wirtschaftsförderaktivitäten in entwickelten Industrieländern wird es jedoch als scheinbar unbrauchbar ignoriert⁵. Wir zeigen in Abschnitt 5, dass es möglicherweise gerade ein Problem moderner Föderalstaaten sein mag, die in Frage gestellte Vertrauenswürdigkeit zu signalisieren. Überdies mögen die meisten der vorgeschlagenen politischen Antworten auf das Commitment-Problem in entwickelten Industrieländern viel eher funktionieren als in Entwicklungsländern. In der Diskussion um Standortpolitik werden insbesondere finanzwirtschaftliche Instrumente wie Ansiedlungsprämien, Tax Holidays oder spezifische, geldwerte Vorteile stiftende Infrastrukturangebote unter den Verdacht gestellt, allokatonsverschlechternd zu wirken. Die Kritik beruft sich dabei gern auf das politökonomische Argument, Ansiedlungspolitik sei generell anfällig für Rent-Seeking-Einflüsse, weshalb sie tendenziell strukturerhal-

³ Beispielsweise hat die Deutsche Telekom AG (versunkene) Milliardenbeträge innerhalb des Jurisdiktionsbezirks der BRD investiert. Ein expropriativer Zugriff auf die entstandene Besteuerungsbasis würde aber nicht nur die Anteilseigner der DT AG, sondern vor allem auch die Konsumenten der Verbindungsdienste treffen, die als Wähler eine gewichtige Gegenmacht innehaben. Zur Fokussierung der Argumentation dieses Beitrags auf die Verteilung der Produzentenrente zwischen Staat und Investor wird im Folgenden auf eine Inblicknahme der Konsumentenwohlfahrt weitgehend verzichtet.

⁴ Vgl. etwa Sugata et al. (1999) S. 625.

⁵ Eine Ausnahme sind vielleicht Haucap und Hartwich (2005), S. 20.

tend wirkt⁶. Auch könne standortpolitischer Instrumenteneinsatz Bestandteil einer strategischen Handelspolitik sein, die nur aus der einzelwirtschaftlichen Perspektive einer im jurisdiktionellen Wettbewerb stehenden staatlichen Einheit sinnvoll ist. Standorte betreiben dann beispielsweise eine sich in der Förderung „nationaler Champions“ manifestierende „Beggar-Thy-Neighbor“-Politik, die weltwirtschaftlich ineffizient ist und sich allein aus einem Gefangenendilemma ergibt, demzufolge eine kooperative Steuer- und Abgabenpolitik wettbewerbsbedingt unterbleibt⁷. Da die Steuereinnahmen zur Korrektur von Marktversagenstatbeständen verwendet werden, bedeutet intensiver Steuer- und Subventionswettbewerb (nichtkooperative Finanzpolitik) eine Verringerung staatlicher Spielräume zur Bereitstellung öffentlicher oder meritokratischer Güter und im Ergebnis eine weniger effiziente volkswirtschaftliche Lenkung der Produktionsfaktoren.

Ein besonderer Vorwurf an die Adresse Wirtschaftsförderung betreibender Jurisdiktionen ist auf den klassisch zu nennenden Einwand der Anmaßung von Wissen gegründet⁸. Da viele Standorte die Gewährung von Wirtschaftsförderung offenbar tatsächlich ohne theoretische Legitimationsprüfung und nur mit Blick auf kurzfristige Job-Schaffung betreiben, seien politische Initiativen zur (räumlichen) Investitionslenkung generell verdächtig, eine wohlfahrtstheoretisch unhaltbare Sonderförderung einzelner Branchen oder Unternehmen zu bewirken. Sowohl der interessenstheoretische als auch der Unwissenheitseinwand können als klassische Totschlagargumente gelten, die einer pragmatischen Annäherung an die gestellte Frage nach der sozialen Wünschbarkeit von Ansiedlungsförderpolitik im Wege stehen. Eine erste Umformulierung dieser Frage könnte heißen: Ist Wirtschaftsförderung ein Nullsummen-, Negativsummen- oder Positivsummenspiel? Der Versuch einer Antwort führt zur Würdigung der Standortpolitikinstrumente im Lichte der Marktversagenstheorie.

2 Marktversagenstheoretische Apologien von Wirtschaftsförderung

So wie in der Rechtswissenschaft mit dem Argument der Daseinsvorsorge ein Legitimationsansatz für die Intervention dezentraler Einheiten eines Föderalstaates in die räumliche Faktorallokation entwickelt wurde, lässt sich auch mit wirtschaftswissenschaftlichen Begründungsansätzen eine Apologie regionalpolitischer Wirtschaftsförderung aufbauen. Diese Begründungsansätze lassen sich meistens auf Elemente der Marktversagenstheorie zurückführen.

⁶ Vgl. etwa Fritsch (1999) S. 27.

⁷ Catenaro und Vidal (2003) weisen auf die Möglichkeit der Auslösung kooperativer Finanzpolitik durch regelmäßig wiederholte politische Entscheidungen über den Wettbewerbsparameter Steuerpreis hin.

⁸ Vgl. ebenda sowie Eickhof (2005) S. 15.

So ist denkbar und theoretisch unstrittig, dass der staatliche Eingriff in Gegenwart externer Effekte, die von einem ansiedlungswilligen Unternehmen ausgehen, zu einer Wohlfahrtsmehrung beitragen kann (Steinrücken und Jaenichen, 2002). Solche externen Effekte können beispielsweise von einer unterschiedlichen Wertschätzung für neue Arbeitsplätze, die sich durch die Ansiedlung ergeben, herrühren (vgl. Bartik [1991,13]).

Eine besondere Form ökonomischer Außenwirkungen, die vielleicht nicht hinreichend von den standortnachfragenden Unternehmen internalisiert werden, sind so genannte Agglomerationsexternalitäten. Diese Idee geht zurück auf Alfred Marshall (1920), der das Konzept durch eine Beschreibung der Produktivitätsvorteile durch Ausübung von Produktion in „industrial districts“ illustriert. Aufgegriffen wurde der Agglomerationsgedanke von Christaller (1933) und Lösch (1940), die ihn im Konzept der Zentralorte veranschaulichten. Insbesondere durch die Beiträge von Jacobs (1969) und Krugman (1991) ist die Debatte um die Wünschbarkeit bzw. Erklärbarkeit öffentlicher Intervention in die räumliche Faktorallokation als rationale Strategiewahl lebendig geblieben. Bond und Samuelson (1986) sowie – unter besonderer Berücksichtigung ostdeutscher Spezifika der Regionalpolitik – Steinrücken und Jaenichen (2003) weisen darauf hin, dass beim Vorliegen privater Information der Standorte über ihre gebotene Qualität Wirtschaftsförderung zu einer verbesserten Allokation beitragen kann. Demnach kann öffentliche Vorteilsgewährung Signalcharakter haben, wenn Standortqualität ein Erfahrungsgut ist. Eine zwischen den Unternehmen zumindest temporär diskriminierende Steuerpreissetzung kann zu einem Trenngleichgewicht führen und es unterbleiben oder vermindern sich Investitionen an für die unternehmerische Tätigkeit ungünstigen Standorten oder es kommt überhaupt zu Investitionen, die bei Qualitätsunsicherheit der Investoren unterblieben wären. Wirtschaftsförderung könnte auch mit dem Ziel einer Anhebung der Wettbewerbsintensität betrieben werden. So könnte analog zum Lehrbuchbeispiel Airbus/Boeing die Monopolmacht eines ausländischen Unternehmens durch eine Steuerpreisabsenkung für heimische Konkurrenten qua Subventionierung, die den Verdacht verbotener Beihilfeaktivität auf sich lenkte, gemildert werden. Miyagiwa und Ohno (2004) vermuten, dass eine Stärkung des Wettbewerbs unter bestimmten Umständen sogar durch eine temporäre steuerliche Begünstigung des den Markt bisher beherrschenden Unternehmens gelingen kann.

Davies (2002) weist darauf hin, dass die Existenz positiver interjurisdiktioneller Externalitäten bei Abwesenheit jurisdiktionellen Wettbewerbs zwischen den dezentralen Einheiten eines Föderalstaates eine zentralstaatliche Subvention zur Annäherung an das soziale Optimum er-

forderlich machen könnte. Wettbewerb mit unternehmensspezifischen Investitionsanreizen reduziert nun die Notwendigkeit zentralstaatlicher Subventionsaktivität.

Black and Hoyt (1989) zeigen, dass zwischen einzelnen Unternehmen diskriminierende Steuerpreissetzung eine Folge unterschiedlicher Auslastung des öffentlich bereitgestellten Dienstleistungsbündels sein kann. Fallende Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und unterschiedliche Auslastung derselben an verschiedenen Standorten lässt dezentral betriebene Wirtschaftsförderung als wünschenswert erscheinen, um den zwischen den Standorten differierenden Rückgang der Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Güter (und damit der durchschnittlichen Abgabenlast der Altsassen) durch eine Neuansiedlung zu signalisieren⁹. Da Jurisdiktionen den Unternehmen mit ihrem Dienstleistungsbündel ein „take-it-or-leave-it“-Angebot machen, dessen diskriminierende Bereitstellung in weiten Bereichen unmöglich ist, kann Investitionsförderung ein Ersatzinstrument sein, die Wirkung zusätzlicher Standortnachfrage auf die Durchschnittskosten der Bereitstellung von Infrastruktur zu kommunizieren¹⁰.

Janeba (2000) weist darauf hin, dass die Möglichkeit staatlicher Einheiten, die gebotene Standortqualität auch nach erfolgter Ansiedlung zu variieren, zu sozial suboptimaler Über- oder Unterinvestition führt. Dieses Commitment-Problem lässt sich, wie Doyle und van Wijnbergen (1994) zeigen, mit Mitteln, die wir unter Wirtschaftsförderung subsumieren würden („tax holidays“), beheben. Doyle und Wijnbergen charakterisieren die Verhandlungssituation nach erfolgter Niederlassung als eine bilaterale Monopolsituation. Die Verhandlungsmacht des Investors rührt dabei von seiner Fähigkeit zum Wegzug her, in dessen Folge die vor Ort getätigte Investitionssumme abgeschrieben ist und die Assets niemandem mehr von Nutzen sind. Eine andere Form von Gegenmacht, als sie im Wegzug besteht, sieht Janeba in Ausweichproduktionsstätten. Wenn man plausiblerweise annimmt, dass das Tausziehen der Standorte um Investitionen auf Jobs zielt, ist die tatsächliche Nutzung geschaffener Kapazitäten das eigentliche Ziel des jurisdiktionellen Wettbewerbs. Die Konkurrenz um tatsächliche wirtschaftliche Aktivität verdankt sich aber gerade der Existenz ungenutzter Kapazität, was zu der Frage führt, ob eine wettbewerbliche Steuerpreissetzung auch ohne eine derart kostspielig he-

⁹ Möglicherweise lassen sich auch mit diesem (Effizienz-)Argument Regionalbeihilfen in den ostdeutschen Bundesländern rechtfertigen, da nach der Wiedervereinigung im Bereich verschiedener öffentlicher Infrastrukturbereiche (insbesondere kommunale Wasserversorgung) Überkapazitäten geschaffen wurden, was bei gegenwärtig rückläufiger Bevölkerung das Problem der Ausgabenremanenz öffentlicher Haushalte verschärft.

¹⁰ “[...] for most public services discriminatory provision is costly if not impossible. Thus the city cannot target public services directly to the firm or its workers – something it can do with a direct payment.” Black und Hoyt (1989; 1254).

raufbeschworene Strukturänderung auf dem Standortmarkt erreichbar ist. Möglicherweise kann mit unternehmensindividuell gestaltbaren Steuerpreisen ein glaubwürdiges Signal fairer steuer- und wirtschaftspolitischer Behandlung eines sich bindenden Investors kreiert und ausgesandt werden. Die Anwendung dieses Arguments auf die Debatte um die Wünschbarkeit von Wirtschaftsförderung und deren zentraleuropäischer Regulierung ist Gegenstand der Schlussfolgerungen dieses Beitrags. Zunächst seien die Konsequenzen von Zeitinkonsistenzen auf Standortmärkten für das Investitionsverhalten und die politischen Handlungsmöglichkeiten genauer auseinandergesetzt.

3 Investitionsverhalten, wenn Standorte sich nicht selbst binden können

3.1 Erpressungsstrategien multinationaler Unternehmen

Im Vorfeld einer Investition stehen die potentiellen Investitionsstandorte in Konkurrenz zueinander und werden versuchen, durch möglichst attraktive Angebote die Siedlungsentscheidung des Unternehmens in ihrem Sinne zu beeinflussen (beispielhaft sei in diesem Zusammenhang die Konkurrenz von Thüringen und Sachsen um die Ansiedlung eines BMW-Werkes erwähnt). Allerdings sind Gebietskörperschaften mit Hoheitsrechten ausgestattet, die sie befähigen, nach einer erfolgten Investition die Rahmenbedingungen und Zusagen zu ändern. So können in Aussicht gestellte Infrastrukturmaßnahmen oder Steuerpreisvergünstigungen wieder zurückgenommen oder einfach nicht realisiert werden. Selbst wenn man annimmt, dass Subventionsempfänger im Prozess der Subventionsvergabe eine Rechtsposition erwerben, die sie zur juristischen Durchsetzung ihrer Ansprüche auf Fördermittel befähigt, bleibt das Risiko, dass es zu gesetzgeberischen Eingriffen, die die Eigentumsrechte des Investors berühren, kommt, bestehen. In Anlehnung an Coase (1972) nehmen wir nun an, dass sich der Staat als monopolistischer Anbieter seiner Standortleistungen in Periode 1 nicht glaubwürdig darauf festlegen kann, in Periode 2 keine zusätzlichen Steuern zu erheben, um hierdurch die Staatskasse weiter aufzufüllen; d.h. es liegt das von Coase beschriebene Zeitinkonsistenzproblem vor. Firmen sehen sich also Hold-up-Situationen gegenüber, nachdem sie eine Investition an einem bestimmten Standort getätigt haben. Sie müssen damit rechnen, dass sich die ex ante Rahmenbedingungen nach der Investition ändern¹¹. Für Unternehmen geht es mithin nicht nur darum, ex ante möglichst gute

¹¹ Dieses Problem entsteht in unserer Darstellung zwar durch die Expropriationsmacht des Staates. Es ist jedoch nicht nur auf Standortmärkten, sondern auch auf Produktmärkten relevant. Farrell und Gallini (1988) beschreiben einen Monopolisten, der ein Gut verkaufen möchte, für das die Konsumenten in einer späteren Periode eine komplementäre Leistung (z. B. einen Kundenservice) benötigen. Es kann nun zu einem zu niedrigen Absatz des Gutes kommen, wenn der Monopolist nicht glaubwürdig zu signalisieren im Stande ist, dass er das Komplementärgut nicht zu ausbeuterischen Konditionen feilbietet wird. Die Autoren zeigen, dass die Konzession weiterer Anbieter für das Komplementärgut den Absatz des

Investitionsbedingungen zu verhandeln, sondern auch sicher zu gehen, dass diese mittel- bis langfristig Bestand haben. Auch politisch nicht direkt kontrollierbare Standortbedingungen können Anreiz zur Überinvestition sein. Beispielsweise mögen lokale Gewerkschaften höhere Löhne durchsetzen, Umweltverbände für Kostensteigerungen sorgen oder auch nur der öffentlich bereitgestellte Kapitalstock in unvorhersehbarer Weise verschleiß¹². All dies erhöht die Unsicherheit internationaler Investoren. Eine partielle Risikoübernahme staatlicher Akteure könnte nun dann von Vorteil sein, wenn diese einige dieser Risiken besser einschätzen können als die Investoren. Dieser Wissensvorsprung dürfte für die Neigung, versunkene Investitionen steuerlich auszubeuten und so ökonomisch zu enteignen, aber zum Teil auch für die übrigen Unwägbarkeiten tatsächlich in den Händen staatlicher oder zumindest lokaler Akteure sein. Die Diskussion von Problemlösungsansätzen ist Gegenstand des Abschnitts 4. Zunächst sei jedoch die Möglichkeit einer Abweichung vom optimalen Investitionsumfang modellhaft begründet.

3.2 Die Modelldarstellung des Problems

Der folgende Abschnitt dient der modellhaften Illustration des Anreizes multinationaler Unternehmen im Wege eines Kapazitätsüberschusses einen Wettbewerb der Standortanbieter um Kapazitätsnutzung zu initiieren. Dabei folgen wir weitgehend der Modellierung, mit der Janeba (2000) den Steuerwettbewerb zweier Standorte mit symmetrischem Commitment-Problem verdeutlicht¹³.

Ein multinationales Unternehmen verkauft ein homogenes Gut der Menge x , welches in einem oder in zwei Ländern produziert werden kann und auf dem Weltmarkt abgesetzt wird. Vor Aufnahme der Produktion muss das Unternehmen eine Produktionsanlage mit der Kapazität q_i am Standort $i \in [A, B]$ errichten. Die Produktionskapazität kann das Unternehmen am Standort A , am Standort B oder an beiden Standorten erstellen. Die Produktion des Gutes x

Monopolisten erhöhen bzw. erst ermöglichen kann. Analog zu dieser Überlegung verhält es sich in unserer Darstellung. Wenn ein Standort (Monopolist) signalisieren möchte, dass er nach der versunkenen Investition (Kauf des Gutes in Periode eins) keinen ausbeuterischen Steuerpreis setzen wird, sollte er dem Unternehmen gewähren, Überkapazitäten außerhalb seines Jurisdiktionsbezirks zu unterhalten.

¹² Auch absehbare Umverteilungsnotwendigkeiten beispielsweise durch demografische Entwicklungen (Finanzierung der Infrastruktur durch weniger Unternehmen und Einwohner), Arbeitslosigkeit oder Unterinvestitionen in Humankapital können Unternehmen davon abhalten zu investieren, da sie berechtigtermaßen vermuten, dass sie in Zukunft als Leistungsträger dieser Region in besonderem Maße zur Behebung der Probleme herangezogen werden.

¹³ Für die Diskussion eines Standortwettbewerbs mit abgabenpolitischen Instrumenten unter der (einschränkenden, weil heterodoxen) Annahme unterschiedlich glaubwürdiger Standortwettbewerber vgl. ebenfalls Janeba (2002) sowie Steinrücken und Jaenichen (2005).

erfolgt kostenlos, die Investitionen in den Aufbau von Produktionskapazität verursachen hingegen Kosten. Die Kostenfunktion zur Errichtung der Produktionskapazität hat folgende Eigenschaften: $k(q_i) \geq 0$, $k'(q_i) > 0$, $k''(q_i) \geq 0$.

Die Standorte A bzw. B besteuern den Output des Unternehmens mit einem Steuersatz von t_i . Um das Modell möglichst einfach zu halten, nehmen wir an, dass sowohl die Weltnachfrage als auch der Reservationspreis¹⁴ eins sind und das Unternehmen demnach einen Preis von eins für das Gut x setzt. Das Unternehmen maximiert seinen Gewinn G nach Steuern, die Gewinnfunktion lautet:

$$(1) \quad G = [(1 - t_A)x_A - k(q_A)] + [(1 - t_B)x_B - k(q_B)]$$

Es gilt die Annahme, dass $x_A + x_B \leq 1$ (Weltnachfrage gleich Eins) und $x_i \leq q_i$ mit $i \in [A, B]$. Annahmegemäß maximieren die Standorte ihre Steuereinnahmen. Die Höhe der Steuereinnahmen hängt vom Steuersatz und der am jeweiligen Standort produzierten Outputmenge ab.

$$(2) \quad T_i = t_i x_i \quad \text{mit} \quad i \in [A, B]$$

Die Standorte können sich vor der Investition nicht bindend auf einen Steuersatz festlegen, den sie nach erfolgter Investition von dem Unternehmen verlangen. Der Zeitablauf des Investitions- und Produktionsvorhabens erfolgt in drei Stufen:

Stufe 1: Das Unternehmen entscheidet, ob es eine Produktion am Standort i eröffnet und legt entsprechend die Kapazitäten q_A und q_B fest.

Stufe 2: Die Standorte wählen ihre Steuersätze t_A und t_B .

Stufe 3: Das Unternehmen wählt die Menge (x_A, x_B) , welche an den einzelnen Standorten produziert wird. Hierbei muss das Unternehmen natürlich die Kapazitätsbeschränkungen berücksichtigen, die es in Stufe 1 gewählt hat.

¹⁴ Die Reservationspreisannahme wird getroffen, um die Analyse auf das Problem der Verteilung der Rente zwischen Standort und Unternehmen zu fokussieren. Auch für etwaige Schlussfolgerungen von Wohlfahrtswirkungen ist es im Interesse der Übersichtlichkeit, die Seite der Konsumenten zu ignorieren.

Zur Veranschaulichung der Aussagen des Modells wollen wir zunächst die Annahmen etwas vereinfachen und zwei mögliche Randlösungen näher skizzieren. Im Anschluss daran werden wir allgemeinere Modellaussagen ableiten.

(1) Nehmen wir in Modifikation zu den obigen Annahmen an, dass das Unternehmen nur an einem Standort investieren kann. Das Unternehmen wird dann das Problem der Leviathan-Besteuerung im Falle der Investition antizipieren. In Voraussicht, dass die gesamten Gewinne durch die ex post Besteuerung dem Standort zufließen werden und die Investitionskosten nicht refinanziert werden können, wird das Unternehmen nicht investieren. Diese Nichtinvestition ist aus Wohlfahrtssicht die schlechteste Lösung. Es erfolgen keine Investition, keine Produktion und keine Steuereinnahmen. Das gleiche Ergebnis stellt sich ein, wenn die Gesamtkapazität an beiden Standorten nicht größer als Eins ist.

(2) Modifizieren wir wiederum die obigen Annahmen und gehen nun davon aus, dass das Unternehmen keine Kapazitätsbeschränkungen hat und in beiden Ländern investieren kann. Beispielsweise könnten die Kapazitätskosten gleich Null sein. Das Unternehmen könnte mithin von einem der Standorte aus seine gesamte Nachfrage (in Höhe von $x=1$) bedienen. Dies wird zu einem harten Steuerwettbewerb der Standorte führen und ein so genanntes „Race to the bottom“ im Sinne von Sinn (1999, 2002)¹⁵ auslösen. Das Ergebnis eines solchen Steuerwettbewerbs wird ein Steuersatz von Null sein. In einem solchen Fall wird das Investitionsverhalten des Unternehmens nicht durch das Hold-up-Problem verzerrt und es gibt keine effizienzminimierenden Steuertransfers zwischen dem Unternehmen und dem Staat.

Neben diesen Randlösungen ist auch eine Situation denkbar, in der das multinational agierende Unternehmen Überkapazitäten hält, sich aber nicht völlig der Besteuerung zu entziehen vermag, so dass die Produzentenrente zwischen dem Unternehmen und mindestens einem der Standorte seiner Produktionsanlagen aufgeteilt wird. Um das Ergebnis für den Fall zu ermitteln, in dem die Gesamtkapazität beider Standorte größer als Eins, aber an den einzelnen Standorten kleiner als Eins ist ($1 < q_A + q_B < 2$)¹⁶, sei die Logik der Entscheidungen in den drei Stufen von der letzten Stufe her aufgelöst. Wir betrachten also zunächst die Produkti-

¹⁵ „Die Eigentümer immobiler Faktoren und zu ihnen werden gerade auch sehr viele Anbieter einfacher Arbeit, Kranke und Schwache gehören, erhalten kein Geld von den reichen Kapitalbesitzern im Systemwettbewerb. Das ist kein Race to Bottom, sondern in einem gewissen Sinne sogar ein Race below the Bottom.“ Sinn (2002, S. 402, Hervorhebungen im Original).

¹⁶ Eine Kapazitätsvorhaltung größer Eins (Weltnachfrage) ist an keinem einzelnen Standort aus Unternehmenssicht sinnvoll.

onsmengenentscheidung unter der Annahme gegebener Steuersätze. Da das Unternehmen am Standort mit der geringeren Steuerlast zu produzieren trachtet ergeben sich folgende Outputs:

Wahl der Produktionsmengen (Stufe 3)

$$x_A = q_A \text{ und } x_B = \min[q_B; 1 - q_A] \text{ für } t_A < t_B \text{ bzw.}$$

$$x_B = q_B \text{ und } x_A = \min[q_A; 1 - q_B] \text{ für } t_A > t_B$$

Mit dem Wissen um die Wirkungen der Steuersatzwahl auf die Produktionsmengen (die Bemessungsgrundlagen) an den einzelnen Standorten wählen in Stufe 2 die Standorte A und B ihre Steuersätze. Es ergeben sich für Standort A die folgenden Steueraufkommen:

Wahl der Steuersätze (Stufe 2)

$$T_A = t_A \cdot \min[q_A; 1 - q_B] \text{ falls } t_A > t_B \text{ bzw.}$$

$$T_A = t_A \cdot q_A \text{ falls } t_A < t_B$$

Für den nunmehr unterstellten Fall, dass $1 < q_A + q_B < 2$ ist, ergibt sich keine gleichgewichtige Lösung in dem Sinne, dass eine Strategiewahl des anderen Standortes klar prognostizierbar ist und jeder Standort in vorhersehbarer Weise auf die Strategiewahl des anderen Standortes reagiert, ohne dass ein Anreiz zur Änderung des Steuersatzes verbliebe. Es kann jedoch gezeigt werden, dass eine gleichgewichtige Lösung in gemischten Strategien existiert. Dazu sei angenommen, die Standorte betrachten die Wahl des Steuertarifs beim anderen Standort als eine Funktion der Kapazitäten. Wenn die Kapazitäten allein die Wahrscheinlichkeit determinieren, dass ein konkreter Steuersatz eines Standortes über oder unter dem Steuersatz des alternativen Produktionsstandortes liegt, ergibt sich ein Gleichgewicht in gemischten Strategien. Betrachten wir dazu folgende erwartete Steueraufkommen der Standorte A und B:

$$T_A^e = t_A \cdot [(1 - q_B)(1 - \theta_B) + q_A \theta_B], \text{ sofern } 1 - q_B \geq q_A, \text{ sonst: } T_A^e = t_A q_A \quad (\Rightarrow t_A = 100\%),$$

bzw.

$$T_B^e = t_B \cdot [(1 - q_A)(1 - \theta_A) + q_B \theta_A] \text{ sofern } 1 - q_A \geq q_B, \text{ sonst: } T_B^e = t_B q_B \quad (\Rightarrow t_B = 100\%)$$

Dabei sind θ_A und θ_B die Verteilungsfunktionen der Variablen t_A und t_B , d.h. $\theta_A = \theta_A(t_B, q_A, q_B)$ gibt für gegebene Werte t_B , q_A und q_B die Wahrscheinlichkeit an, dass $t_A < t_B$ und $\theta_B = \theta_B(t_A, q_A, q_B)$ gibt für gegebene Werte t_A , q_A und q_B die Wahrscheinlichkeit an, dass $t_B < t_A$.

Das Steuersatzinfimum $t_A^{\text{inf}} = (1 - q_B)/q_A$ ist der niedrigste Steuersatz, den Standort A überhaupt wählen würde. Es ergibt sich aus der einfachen Überlegung, dass es für den Standort A nicht sinnvoll ist, ein geringeres Steueraufkommen zu akzeptieren, als entstünde, wenn nur $1 - q_B$ in A produziert würde und diese (restliche) Produktionsmenge mit dem die gesamte in A entstehende Produzentenrente enteignenden Steuersatz 1 belegt würde. Eine Vollausslastung der Kapazität in A und eine Besteuerung dieser Produktionsmenge mit t^{inf} würde zu einem Steueraufkommen in Höhe von $1 - q_B$ führen. In analoger Weise lässt sich begründen, dass $t_B^{\text{inf}} = (1 - q_A)/q_B$ das Steuersatzinfimum des Standorts B darstellt.

Wenn wir nun davon ausgehen, dass Standort A über θ_A und Standort B über θ_B entscheidet, so lässt sich zeigen, dass ein Nash-Gleichgewicht dann vorliegt, wenn

$$\theta_A = 0, \text{ falls } 0 \leq t_B \leq t_A^{\text{inf}} \text{ und}$$

$$\theta_A = \frac{(t_A^{\text{inf}} - t_B)q_B}{t_B(1 - q_A - q_B)}, \text{ falls } t_A^{\text{inf}} \leq t_B \leq 1,$$

$$\theta_B = 0, \text{ falls } 0 \leq t_A \leq t_B^{\text{inf}} \text{ und}$$

$$\theta_B = \frac{(t_B^{\text{inf}} - t_A)q_A}{t_A(1 - q_A - q_B)}, \text{ falls } t_B^{\text{inf}} \leq t_A \leq 1.$$

Unterstellt man als Zahlenbeispiel $q_A = q_B = 0,8$, ergeben sich folgende gleichgewichtige und nur von den Kapazitäten abhängige erwartete Steueraufkommen: $T_A^e = 0,2$ und $T_B^e = 0,2$ für den gesamten Bereich $0,25 \leq t_{A,B} \leq 1$. Das erwartete Steueraufkommen ändert sich bei einer Änderung des Steuersatzes in diesem Bereich nicht, so dass eine stabile Steuerpolitik der

Standorte zumindest möglich ist. Diese Eigenschaft besitzen alle Steuersätze $t_{A,B} \geq t^{\text{inf}}$, die die Standorte in einer Überkapazitätssituation wählen würden, in der $1 < q_A + q_B < 2$ ist. Das erwartete Steueraufkommen am Standort A ergibt sich als:

$$T_A^e = \frac{q_A}{q_B}(1 - q_A), \text{ falls } q_A \leq q_B \text{ bzw. } T_B^e = \frac{q_B}{q_A}(1 - q_B) \text{ falls } q_A \geq q_B \text{ am Standort B.}$$

Ist an einem Standort die höhere Kapazität installiert, ändert sich dessen Kalkül. Falls $q_A > q_B$ ist es für den Standort A optimal, einen Steuersatz von 1 zu wählen, weil dann sein sicheres Steueraufkommen $T_A = 1 - q_B$ ist und dieses Steueraufkommen höher als das erwartete Steueraufkommen bei irgendeinem Steuersatz $t_A < 1$.¹⁷ Entsprechend wählt Standort B $t_B = 1$, falls $q_A < q_B$.

Es stellt sich nun die Frage, ob ein solches Gleichgewicht überhaupt relevant in dem Sinne ist, als eine gewinnmaximale Kapazität im Bereich $1 < q_A + q_B < 2$ liegt. Dies führt zur Untersuchung der ersten Stufe, der Investitionsentscheidung bzw. Kapazitätswahl des multinationalen Unternehmens.

Allgemein gilt für den Gewinn des Unternehmens:

Wahl der Kapazitäten (Stufe 1)

$$G^e = \min(q_A + q_B; 1) - [T_A^e + T_B^e] - [k(q_A) + k(q_B)]$$

In den Fällen der Randlösung (1 und 2) ergibt sich der Gewinn des Unternehmens als

$$G^e = 1 - [k(q_A) + k(q_B)], \text{ falls } q_A + q_B \geq 2 \text{ und } G^e = -[k(q_A) + k(q_B)] \text{ falls } q_A + q_B \leq 1.$$

Im Fall der „inneren Lösung“, dem Bereich, in dem die Produzentenrente zwischen Standorten und Unternehmen geteilt wird, ergibt sich der Gewinn des Unternehmens unter der Annahme, dass $q_A > q_B$ als

¹⁷ Dies gilt für alle Situationen, in denen die gesamte installierte Kapazität $q_A + q_B > 1$ ist.

$G^e = 1 - [(1 - q_B) + \frac{q_B}{q_A}(1 - q_B)] - [k(q_A) + k(q_B)]$ bzw. nach einigen Umformungen als

$$G^e = \frac{q_B}{q_A}(q_A + q_B - 1) - [k(q_A) + k(q_B)].$$

Unter der oben getroffenen Annahme steigender Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung vereinfacht sich die erwartete Gewinnfunktion zu $G^e = 2q - 1 - 2k(q)$, weil das Unternehmen dann c.p. an jedem Standort die gleiche Kapazität $q_A = q_B = q$ einrichtet. Diese Gewinnfunktion offenbart, dass eine Investition nur stattfindet, wenn die Kapazitätskosten hinreichend niedrig sind. Für Kostenfunktionen mit den oben spezifizierten Eigenschaften ($k(q_i) \geq 0$, $k'(q_i) > 0$, $k''(q_i) \geq 0$), für die $k(1) \leq 0,5$ gilt, ist der erwartete Gewinn nicht negativ, so dass die Investition erfolgt. Andernfalls ($k(1) > 0,5$) verzichtet das Unternehmen auf die Einrichtung standortgebundener Produktionsanlagen. Die gewinnmaximale Kapazität, die sich durch $G'(q) = 0$ ergibt, kann dabei durchaus im Bereich $1 < q_A + q_B < 2$ liegen¹⁸.

Das Modell zeigt auch, dass es zwischen den Kapazitätskosten und den Kosten für den „Produktionsfaktor“ Standort im Bereich $q_A + q_B \geq 2$ und $q_A + q_B \leq 1$ keinen Tradeoff gibt. Im Bereich $1 < q_A + q_B < 2$ hingegen ergibt sich ein stetiger Tradeoff. Steigender „Kapazitätsaufwand“ eines multinationalen Unternehmens führt zu geringerem „Standortaufwand“ in Form niedrigerer Steuerpreise. Hier zeigt sich, dass die mit dem Chiffre „Globalisierung“ versehene Intensivierung der internationalen Standortkonkurrenz nicht nur eine Folge gesunkener Transportkosten sein muss, sondern auch durch eine trendmäßige Abnahme von Kapazitätskosten (oder eine zunehmende Bedeutung von Wirtschaftszweigen mit niedrigen versunkenen Investitionen) zumindest verstärkt worden sein kann. Das Modell zeigt implizit, dass eine Abnahme der Kapazitätskosten ähnliche Wirkungen auf die Standortkonkurrenz hat, wie ein Rückgang der Transportkosten. Dabei ist aber ein Unterschied bemerkenswert. Während niedrige Transportkosten die Besteuerungsmacht der Standorte nur vor einer erfolgten Niederlassung reduzieren, vermögen niedrige Kapazitätskosten auch nach der Bindung von Investitionen an einem Standort die Besteuerungsmacht zu beschränken. Daneben zeigt sich, dass sich mit der Herausbildung und zunehmenden Bedeutung multinationaler Unternehmen die Art

¹⁸ Für die beispielhaft und willkürlich unterstellte Kostenfunktion $k(q) = 0,4q^2$ ergibt sich eine gewinnmaximale Kapazität mit $q_A = q_B = 0,625$.

und Weise ändert, auf die das Kapital in seine weltweiten Verwendungen gelenkt wird. Nicht die Renditeversprechen der Finanzmärkte, sondern unternehmensinterne Entscheidungen, die durchaus unabhängig von der örtlichen Kapitalrentabilität sind, dürften einen Gutteil der Investitionsentscheidungen ausmachen.

Investoren werden das beschriebene Zeitinkonsistenz-Problem vorhersehen und ihre Investitionsentscheidung entsprechend anpassen. Wie gezeigt, können Unternehmen auf die Hold-up-Bedrohung in unterschiedlicher Weise reagieren. Beispielsweise können sie (1) in zu geringem Maße investieren oder sie schaffen (2) Überkapazitäten an verschiedenen Standorten und versuchen mit der Drohung einer Produktionsverlagerung die Standorte zu einem unternehmensfreundlichen Verhalten zu zwingen. Im Folgenden illustrieren wir einige augenfällige Überkapazitäts-Drohstrategien von multinationalen Unternehmen.

3.3 Überkapazitäten bei Opel und GM

Gerade die jüngsten Entwicklungen bei Opel und GM verdeutlichen den Wert einer Überkapazitätsstrategie. Die in Europa vorhandenen Produktionskapazitäten für Fahrzeuge von GM scheinen deutlich zu groß. Die vorhandenen Überkapazitäten ermöglichen es GM mit Produktionsverlagerungen zu drohen, die verschiedenen Standorte gegeneinander auszuspielen und Lohnzugeständnisse von den Gewerkschaften und ein Entgegenkommen der Standorte zu erreichen¹⁹. So betonte der Opel-Chef Henderson „bei Opel in Rüsselsheim und Bochum seien die Lohnkosten einfach zu hoch“. Andererseits sei Opel „ohne deutsche Produktion nicht vorstellbar“ (vgl. FAZ vom 16. Oktober 2004). Das Festhalten an den nach wie vor bestehenden Überkapazitäten und die Schließung keines der Werke in Europa deutet auch auf eine Fortsetzung der Überkapazitätsstrategie von GM hin. Hierdurch bewahrt sich GM die Möglichkeit, auch in Zukunft die Standorte gegeneinander auszuspielen und auf diese Weise Lohnzugeständnisse von den Gewerkschaften und Unterstützungsleistungen von den Standorten zu erlangen.

¹⁹ Die Überkapazitätenstrategie GMs als Maßnahme zur Disziplinierung streikender Belegschaften ist dabei kein europäisches Phänomen. Nach Streiks an den Produktionsstätten in Flint (Michigan) im Sommer 1998 erwarb GM Kapazitäten bei Zulieferern und extendierte mexikanische Produktionsanlagen. Vgl. Jerry White (1998): GM plans to bypass struck plants and resume production of key models, Elektronische Ressource: The World Socialist Web Site. Wsws.org. Gesichtet am 20. 12. 2005.

Ereignisse im Zusammenhang mit der Einführung eines internen Wettbewerbs um die Produktion der Mittelklasse von GM in Europa (Quelle: Dietrich, Höwer (2005, S.319))

- September 2003 – GM veröffentlicht Pläne zur Reorganisation von GME.
- 1. Halbjahr 2004 – Internationale Einheiten der Adam Opel AG firmieren um und werden direkt GME unterstellt.
- März bis Mai 2004 – Streit um Sitz und Struktur von GME; Wagoner (GM CEO) verneint Notwendigkeit autonomer Einheiten.
- Mai 2004 – Rüsselsheim wird Entwicklungszentrum des GM-Konzerns für Mittelklassewagen.
- Juni 2004 – Personelle Umbesetzung bei GME und Opel; GME übernimmt die operative Führung aller europäischer Einheiten; GM erwägt Produktionsverlagerung von West- nach Osteuropa.
- Juni 2004 – Arbeitnehmer in Bochum lehnen Vereinbarung über Lohnverzicht ab; es folgt eine teilweise Produktionsverlagerung nach Gliwice (Polen).
- August 2004 – Verhandlungen über Kostenreduzierungsmaßnahmen bei Opel.
- September 2004 – interner Wettbewerb um die Mittelklasseproduktion zwischen Rüsselsheim und Trörlhättan (Bewerbungsschluss 31.10.2004); Gerüchte über Werksschließungen.
- Oktober 2004 – GM veröffentlicht Pläne zur Kostenreduzierung und dem Abbau von 10 000 Stellen; spontaner Streik im Werk Bochum (14.10.-19.10.2004); Politik und Gewerkschaften rufen zur Beendigung des Streikes auf, andere GME Werke erklären sich solidarisch; Absprachen der Betriebsräte von Opel und Saab über weiteres Vorgehen.
- November/Dezember 2004 – Tarifverhandlungen bei Opel; Vereinbarung über: sozialverträglichen Abbau von 9 000 Stellen mittels Transfergesellschaften und Ruhestand, Werks Garantien bis 2010 und Abbau übertariflicher Leistungen; Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an den Kosten des Personalabbaus von insgesamt etwa 1 Mrd. US-Dollar.
- Februar 2005 – Freiwilliger Wechsel zu Transfergesellschaften; neue Betriebsvereinbarung für Bochum; interner Wettbewerb um Entwicklungsstandort der Kompaktklasse.
- März 2005 – Rüsselsheim erhält den Zuschlag zur Mittelklassewagenproduktion; Augustsson (Saab CEO) verläßt GM.
- Mai 2005 – Rüsselsheim erhält den Zuschlag für das europäische Designzentrum.
- Juni 2005 – Rüsselsheim wird Entwicklungszentrum des GM-Konzerns für Kompaktklassewagen.

GM schafft sich so als Antwort auf das Paradox des Staates mit Überkapazitäten eine extraterritoriale Gegenmacht, die das Expropriationsrisiko drastisch senkt. Dazu gehören im konkreten Fall freilich auch kostspielige strategische Maßnahmen, die die Verwendbarkeit der verschiedenen Produktionsanlagen für unterschiedliche Modelle und die Verlagerung von Produktionsaktivitäten auf andere vorgehaltene Montagekapazitäten erleichterten oder erst ermöglichten. So erfolgte eine Reorganisation der Angebotspalette mit dem Ziel der Nutzung gemeinsamer Fahrzeugmodule (Plattformen), was durchaus eine geringere Diversität des Angebots bewirkte (vgl. Dietrich und Höwer (2005, 319)). Der Deutung von Überkapazitäten als überlegte Strategie eines multinationalen Unternehmens, das auf einem hochkompetitiven Massenmarkt agiert, könnte entgegengehalten werden, dass intensiver Wettbewerb kein Abweichen von einer produktionskostenminimalen Kapazität erlaubt. Hier ist jedoch zu erwidern, dass Wettbewerb kein Prozess der Suche nach minimalen *Kapazitätskosten* für einen bestimmten Output, sondern nach minimalen *Gesamtkosten* für einen bestimmten Output ist. Eine rationale Unternehmensführung wird Überkapazitäten nur halten, wenn der zusätzliche Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produktionsfaktoren gerechtfertigt ist. Trotz der wahrscheinlichen Kostenminimierung kann nicht nur ein technisches, sondern auch ein ökonomisches Effizienzkriterium als verletzt gelten²⁰, wenn Überkapazitäten vorgehalten werden. Technische Effizienz ist verletzt, weil die gleiche Produktionsmenge mit geringerem Kapazitätsaufwand hergestellt werden könnte. Ökonomische Effizienz ist verletzt, weil im Zustand der Überkapazität eine Besserstellung einer bestimmten Gruppe möglich wäre, ohne irgendjemanden schlechter zu stellen (Pareto-Ineffizienz).²¹ Schließlich würde ein Verzicht auf den zusätzlichen Kapazitätsaufwand (*ceteris paribus*!) den Gewinn erhöhen, ohne dass die Produktionsmenge sich verringerte. Dieser Gewinn könnte so zwischen Produzent und Nachfragern aufgeteilt werden, dass niemand schlechter gestellt würde. Es ist evident, dass dieser Gewinn aus (Über-)Kapazitätsverzicht immer auch größer ist als das Einkommen der Anlagenbauer, die die Kapazität liefern. Das Problem der Verhandlungsmacht durch Überka-

²⁰ Vgl. für die verschiedenen Effizienzbegriffe Kallfaß 1990, S. 6 f. Man beachte, dass die hier diskutierte Form von Überkapazität nicht mit dem Begriff der Kapazitätsineffizienz bzw. überbesetzten Produktion nach dessen gängiger Definition (vgl. ebenda S. 7) beschrieben werden kann. Über die Produktionstechnologie und die so determinierte optimale Anzahl und Größe der einzelnen Betriebe wird keine einschränkende Aussage gemacht.

²¹ Es mag für den Wohlfahrtstheoretiker spannend erscheinen, ob die beschriebene Ineffizienz ein Markt- oder ein Staatsversagen ist. Der Staat in der Rolle dessen, der Eigentumsrechte nicht nur garantiert, sondern auch definiert, verursacht das Problem zwar, allerdings ohne eine sozial schädliche Aktivität zu begehen. Seine Definitionsmacht allein führt zu der beschriebenen Strategiewahl. Von Staatsversagen ist in diesem Zusammenhang daher nur dann zu sprechen, wenn man es als einen Konstruktionsfehler des Staates ansieht, die hier beargwöhnte Herrschaft über Eigentumsrechte zu besitzen. Dies erscheint jedoch einigermaßen paradox. Es ist daher plausibler von einem Marktversagen (Über- oder Unterinvestition) zu sprechen, das der Staat durch gezielte Reputationspflege vermindern kann.

pazitäten, dass die Bargaining-Power der Standorte²² reduziert und mithin eine Extraktion aus der Produzentenrente zugunsten der beheimatenden Jurisdiktion verhindert, scheinen viele Standorte erkannt zu haben. Die Ergebnisse von Devereux, Lockwood, Redoano (2001) deuten darauf hin, dass der Standortwettbewerb auf die Ansiedlung von eigenständigen Firmen zielt, die ihre Produktionsaktivitäten nicht international splitten. Eine Bedingung dafür, dass multinationale Unternehmen das Commitment-Problem der Standorte auf diese Weise aus ihren eigenen Handlungsmöglichkeiten überwinden, sind hinreichend niedrige Kapazitätskosten. Im Extrem kostenloser Kapazität ist das Problem analog zum Falle völliger Mobilität der Unternehmen. Die Unternehmen sind dann nicht ausbeutbar, allerdings stellt sich die Frage nach einer Überwindung des Problems auch nicht mehr, da Überinvestitionen keine soziale Ineffizienz implizieren. Im Falle niedriger Kapazitätskosten genügt aber möglicherweise auch die Drohung mit der Einrichtung zusätzlicher Kapazität um das Engagement eines aggressiven Steuereintreibers zu besänftigen, so dass auch deshalb keine Überinvestition erfolgt. Daher könnten Unternehmen auch versucht sein, die Kosten der Schaffung von alternativen Produktionsanlagen zu untertreiben. Es handelt sich bei Null-Kapazitätskosten nur um eine theoretische Referenzposition, von der aus man mit steigenden Kapazitätskosten zunächst eine zunehmende soziale Ineffizienz der Überinvestition erklären kann. Ab einer gewissen Höhe der Kapazitätskosten kippt das Problem dann und manifestiert sich in Unterinvestition. Der Gewinnzuwachs aus zusätzlicher Verhandlungsmacht, die die Kapazitätsreserven eintragen, ist ab diesem Punkt geringer als die zusätzlichen Kapazitätskosten. In der einfachen Modellvorstellung, in der Standorte nicht nach Reputation, sondern nur nach kurzfristiger Steueraufkommensmaximierung streben, erfolgt bei hohen Kapazitätskosten gar keine Investition. Die Deutung der Kapazitätsüberschüsse bei GM als intendierte Strategie darf durchaus als ex-post-Rationalisierung verstanden werden. Die Intentionalität des strategischen Effekts der Standort- und Kapazitätsentscheidungen ist kaum beobachtbar, auch wenn gerade die jüngeren Reorganisationspläne für GM-Europe (vgl. Übersicht S. 16) zumindest das Ziel der Erzeugung firmeninternen Wettbewerbs um Produktionsstätten nahe legen. Eine Strategie ist aber mehr als die Ziel-Mittel-Wahl des Strategen. Selbst wenn also die „wahre“ Intention der Kapazitätsentscheidungen nicht auf den Aufbau von Gegenmacht zielt, bleibt unsere Deutung plausibel, sofern die Überkapazitäten ein geeignetes Mittel zur Kostenreduzierung sind.

²² Kiymaz et. al. (2000) definieren die Bargaining-Power eines um Ansiedlungsförderung werbenden Unternehmens als Quotienten aus der Gewinndifferenz zwischen diesem und dem besten Alternativstandort (Rente des Unternehmens) und dem Nutzengewinn der Standortaltassen durch die Beherbergung des Unternehmens (Rente des Standorts). So dieses Verhältnis kleiner Eins ist, könne das Unternehmen eine Subventionszahlung aushandeln (vgl. S. 56).

3.4 Öl-Pipelines am Kaspischen Meer und andere Beispiele

Das Kaspische Meer hält eine der größten Ölreserven der Welt bereit und ist umgeben von verschiedenen politisch zum Teil instabilen Staaten (Iran, Aserbaidschan, ...). Die politische Instabilität dieser Staaten ist vor allem auf ethnische, territoriale und religiöse Konflikte zurückzuführen (vgl. Forsythe (1996)). Möglicherweise ist es auch ein so genannter „Fluch der Rohstoffe“, der die besondere politische Instabilität hervorruft. Für Öl-Förderunternehmen stellt diese politische Instabilität ein Risiko dar, da die einzige große Pipeline durch Russland und Tschechien verläuft. Die Abhängigkeit des Öl-Transports von dieser Pipeline ist für die Firmen ein Risiko, da „whoever owns the pipelines can either block the flow of oil, or insist on earning most of the profits from it“ (The Economist (1996, S. 37)). Die Öl-Firmen haben deshalb viele Millionen Dollar ausgegeben und durch ihre Regierungen Lobbyarbeit geleistet, damit weitere Pipelines errichtet werden, die durch andere Länder führen, um die Abhängigkeit von der russisch-tschechenischen Pipeline zu verringern (vgl. Janeba (2000, S. 1516) und um die Auswirkungen einer Leviathan-Besteuerung der Öltransporte zu mildern. Obwohl eine weitere Pipeline für den Öltransport aus Kapazitätsgründen nicht zwingend erforderlich ist, drängen die Ölfirmen auf die Erstellung einer solchen Pipeline, um ihre Abhängigkeit und Erpressbarkeit von einzelnen Staaten zu verringern.

Auch die Entscheidung für den Bau der Ostsee-Pipeline für den Transport russischen Erdgases, die mit 10 bis 12 Milliarden Dollar Investitionskosten etwa doppelt so teuer wird, wie eine Überlandleitung, könnte mit Blick auf unkalkulierbare Transitgebühren in den Ländern des Baltikums und Polen getroffen worden sein. Allerdings ist hier die Interessenlage bei den Investoren an beiden Enden des Rohres unübersichtlich²³. Ins Auge fällt aber der hohe Aufwand für die Verlegung auf neutralem Meeresboden, der unternommen wird, obwohl (oder weil) die potenziellen Transitländer einer Überlandleitung diese Entscheidung missbilligen und obwohl bereits eine Überlandpipeline (Jamal-Pipeline) existiert.

Ein weiteres Beispiel für eine Überkapazitätsstrategie, die sich zumindest partiell mit einem Glaubwürdigkeitsproblem begründen lässt, ist die Investition der EU in ein zweites satellitengestütztes Positions- und Ortungssystem (Galileo), das das US-amerikanische GPS funktionsmäßig dupliziert. Die US-Regierung hatte sich vorbehalten, das GPS-System in Krisenfällen bevorzugt für militärische Zwecke einzusetzen und nur noch eine rudimentäre Nutzbarkeit

²³ Vgl. für eine gewisse Aufklärung Thumann (2005): Wenn Putin Gas gibt, in: DIE ZEIT vom 8. Sept. 2005, Nr. 37.

für zivile Zwecke zu erübrigen. Dabei hat die Systemkapazität keine Rolle gespielt, vielmehr wurde die Qualität der Ortung künstlich reduziert. Auch der standortpolitische Einsatz von Bürgschaften ist im Sinne der Glaubwürdigkeitsproblematik von Standorten zu erklären. Im Fall einer geplanten Intel-Fabrik in Brandenburg (Frankfurt Oder) forderten die Investoren eine Absicherung des Fremdkapitaleinsatzes durch die öffentliche Hand, was abgelehnt wurde und zu einer Unterlassung der Investition geführt hat. Der Geschäftserfolg des Intel-Werkes hätte zur Ablösung der Bürgschaft geführt. Wenn man annimmt, dass der ökonomische Erfolg des Intel-Werkes stark von den öffentlichen Rahmenbedingungen abhinge, könnte man die von der öffentlichen Hand geforderte Bürgschaft als eine Pfandstrategie interpretieren. Sicher haben hier technologische Erwägungen und deren Einfluss auf das Marktrisiko die entscheidende Rolle bei der Ablehnung der Bürgschaftszusage gespielt. Es kann jedoch gemutmaßt werden, dass die Forderung nach einer Bürgschaft seitens der wirtschaftspolitischen Entscheider in Brandenburg auch hinsichtlich ihrer Gegenmachtsfunktion als Absicherung gegen ein politisches Risiko verstanden wurde: Hätte das Land demnach versucht, Teile der Produzentenrente abzuschöpfen, hätten die Mitarbeiter lokaler Provenienz nicht hinreichend bescheidene Lohnforderungen gestellt, dann wäre der ökonomische Erfolg nicht im erwarteten Umfang eingetreten und das Bundesland hätte das Bürgschaftsversprechen zumindest teilweise erfüllen müssen. Die Ansiedlung eines auf diese Weise gegen staatliche Besteuerungsmacht gewappneten Unternehmens ist aus Sicht des Standortes dann offenbar nicht mehr hinreichend attraktiv gewesen, so dass keinerlei Selbstbindungsversprechen abgegeben wurde.

3.5 Investitionen in politische Einflussnahme (Lobbying)

Politische Einflussnahme erklärt sich möglicherweise auch durch eine Präferenz für stabile politische Rahmenbedingungen. So hat die Firma Volkswagen über Jahre „eigene Parlamentarier“²⁴ im niedersächsischen Landtag unterhalten, was neben der üblichen und sehr skeptischen bzw. missfälligen Deutung als Versuch der Erlangung politischer Geschenke auch einfach als Versuch der Stabilisierung der Standortbedingungen gedeutet werden könnte.

Marceau und Smart (2003) zeigen, dass das aufgezeigte Commitment-Problem partiell durch unterschiedlich starke Lobbying-Aktivität überwunden werden kann. Wenn mobile Unternehmen, deren Investitionsverhalten ihnen keine hohen sunk costs aufbürdet, einen geringeren Anreiz zur Ausübung politischer Einflussnahme besitzen als die Investoren, die versunkene

²⁴ Vgl. Thomas Assheuer, Schmiermittel - Im Schattenreich von Korruption und Vorteilsnahme, in: Die Zeit, Nr. 28, Jahrgang 2005, Ausgabe vom 7. Juli 2005, S. 43.

Investitionen tätigen, trägt die Politik den Interessen der ausbeutbaren, weil gebundenen Unternehmen, eher Rechnung²⁵. Dies reduziert das Risiko eines Hold-up. Das Argument liefert auch einen Legitimationsansatz für viele unter einen Generalverdacht gestellte und als schädlich beargwöhnte Interessengruppenaktivitäten²⁶. Gleichwohl gilt es als Standarderkenntnis der Politischen Ökonomie, dass Rent-Seeking neben seinem umverteilenden Aspekt auch allokationsschädlichen Ressourceneinsatz mit sich bringt. Auch daher stellt sich die in Abschnitt 4 aufgeworfene Frage nach sinnvollen, weil ressourcenschonenden Lösungen, des Glaubwürdigkeitsproblems. Wären Standorte in der Lage sich wirksam zu verpflichten, könnte dies auch zu geringerer (Über-)Investition in Rent-Seeking führen. Das Lobbying-Argument, wonach die Glaubwürdigkeit eines Standortes durch seine Offenheit für politische Einflussnahme (voice) gestärkt wird, kann analog zur Strategie einer Rückwärtsintegration interpretiert werden. Der Lieferant des Produktionsfaktors öffentliche Infrastruktur (Staat) wird von einem Akteur der nachgelagerten Wertschöpfungsstufe (Investor) in seinen Entscheidungen beeinflusst. Eine solche Zusammenführung von Entscheidungen über den Preis einer Vorproduktlieferung und der daran anknüpfenden Entscheidung über die Endproduktmenge in einem vertikalen Produktionsprozess kann unter Umständen auch daher wohlfahrtsförderlich sein, weil so eine doppelte Marginalisierung vermieden wird. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn auf beiden Stufen monopolistische Preissetzungsmacht vorliegt. Eine solche Konstellation ist auf Standortmärkten nicht unwahrscheinlich, da der Staat nur im Falle völliger Faktormobilität als Preisnehmer auftritt. Daneben verfügen auch die geförderten, weil für die Standortentwicklung attraktiven Unternehmen, oft über eine starke Position auf ihrem jeweiligen Markt, so dass sie nicht als Mengenanpasser auftreten. Es ist sogar sehr wahrscheinlich, dass gerade um solche Unternehmen im fiskalischen Tauziehen zwischen den Standorten besonders heftig gerungen wird, die marktmächtig sind. Schließlich ist es Ziel des Standortwettbewerbs, einen Teil der international anfallenden Produzentenrente vor Ort entstehen zu lassen, so dass lokalen Arbeitnehmern ein Teil dieser örtlichen Produzentenrente zufällt. Das Entstehen einer substanziellen Produzentenrente setzt aber die Ausübung von Marktmacht

²⁵ „[...] those who are more reliant on sunk capital are inherently more effective in lobbying, so that equilibrium taxes will be tilted in their favor.“ Marceau und Smart (2003; 242). Weiter heisst es: „[...] if lobbying were not permitted, then tax rates would be higher for industries with greater adjustment costs, and investment would be inefficiently low in all industries. [...] the introduction of lobbying must reduce the dependence of tax rates on adjustment costs“ (ebenda).

²⁶ Das Argument erklärt beispielsweise die besonders intensiven Bemühungen von Landwirtschaftsverbänden um politisches Gehör und politische Repräsentanz. Schließlich investieren die Vertretenen sehr überwiegend in standortgebundenes Kapital. Rückwärtsintegration in den staatlichen Sektor kann nun als Versuch der Schaffung verlässlicher Investitionsbedingungen für Landwirte interpretiert werden. Möglicherweise ist auch ein Teil des demographischen Problems der BRD Folge unglaublichen Standortcommitments. Wer längerfristig bindende Fertilitätsentscheidungen zu treffen hat und sich dabei auf verlässliche Betreuungskapazitäten angewiesen sieht, benötigt längerfristig glaubwürdige familienpolitische Infrastrukturentscheidungen. Eine Familienpolitik nach Kassenlage könnte das generative Verhalten potenzieller Eltern, die das staatliche Engagement in der Tagesbetreuung als unerlässlich ansehen, prokreationsmindernd beeinflussen.

voraus²⁷. Im Ergebnis dieser Überlegung könnte die Ausübung von Rent-Seeking-Aktivitäten durch ein marktmächtiges Unternehmen im Sinne einer Reduzierung doppelter Marginalisierung einen wohlfahrtsförderlichen Effekt haben.

4 Standortpolitische Entgegnungen der Hold-up-Problematik

Um den Problemen der Unter- bzw. Überinvestition durch die Hold-up-Problematik zu begegnen, setzen Standorte verschiedene wirtschaftspolitische Instrumente ein. Im Osten Deutschlands ist vor allem das Problem der Unterinvestition ein augenscheinliches Phänomen. Standortreputation bzw. deren Fehlen und Standortrisiken, wie die Ungewissheit zukünftiger Standortbedingungen, könnten Bestandteil des Ursachenkonglomerats sein, das den zögerlichen Aufbau des privaten Kapitalstocks in Ostdeutschland bewirkt. Eine Strategie, wie der „Standort Thüringen“ versucht diesem Problem zu begegnen, soll im Folgenden näher skizziert werden.

4.1 Mietfabriken in Thüringen

Wer in eine neue Stadt ziehen und dort wohnen möchte, ist oft dankbar dafür, dass er keine Wohnung kaufen muss, sondern die Möglichkeit hat, eine solche zu mieten. Er oder sie vermeidet mit dem Mieten einer Wohnung im Falle eines erforderlichen Wegzugs die Immobilie verkaufen zu müssen. Auch wer jedes Jahr längere Urlaubsreisen nach Mallorca unternimmt, muss sich entscheiden, ob er sich in einem Hotel einquartiert oder eine Ferienwohnung erwirbt. Letzteres erfolgt dann mit dem Wissen um die Macht der lokalen Behörden nach dem Erwerb des Domizils das Bündel erworbener Eigentumsrechten an der Immobilie auszudünnen²⁸. Analog zu dieser Überlegung ist auch das Konzept „Mietfabrik“ zu verstehen. Das Mieten einer Fabrik erleichtert dem Investor den Zuzug in die für ihn neue Region, aber auch den Wegzug aus der Region²⁹. D.h. ein Unternehmen, welches sich für die Miete einer Fabrik entschieden hat, kann glaubhafter mit einem Wegzug drohen, als ein Unternehmen mit eigenem Immobilienbesitz. Dies ergibt sich einfach aus dem Umstand geringerer versunkener Investitionen in eigenen Produktionsanlagen. Um einen Wegzug des Unternehmens zu verhin-

²⁷ Natürlich entstehen auch auf vollkommenen Wettbewerbsmärkten Produzentenrenten, jedoch ist es für Außenstehende nur schwer zu beurteilen, welches Unternehmen wie stark von den Marktbedingungen profitiert. Ein sicheres Indiz für die Entstehung einer Produzentenrente durch unternehmerische Tätigkeit ist eine marktbeherrschende Stellung oder ein ähnliches Insignium von Marktmacht.

²⁸ Vgl. zum Verständnis von Eigentumsrechten als Handlungsrechtbündel Wegehenkel (1991).

²⁹ Das Angebot von Mietfabriken war unter anderem ausschlaggebend dafür, dass Lufthansa und Rolls-Royce ihre Triebwerkswartung der A380 Triebwerke in der Nähe von Erfurt angesiedelt haben und nicht in den Konkurrenzstandorten Brandenburg oder Prag.

dern, ist ein Standort deshalb gehalten langfristig jene Rahmenbedingungen bereitzustellen, die dem Unternehmen bei seiner wirtschaftlichen Aktivität helfen. Das Angebot von Mietfabriken kann mithin als eine Selbstbindungsstrategie des Standorts verstanden werden, welche zugleich dem Problem der Unterinvestition entgegenwirkt³⁰. Sofern der Standort die von ihm erstellten Mietfabriken den Investoren zum marktüblichen Preis offeriert, geht von dem staatlichen Mietfabrikangebot kein preisverzerrender Effekt für die Schaffung von Fertigungskapazität aus. Das Angebot befreit einen Investor lediglich von einer längerfristigen Bindung und mildert auf diese Weise sein Ausbeutungsrisiko. Bei der Auswahl eines Standortes für Mietfabriken wird eine Region auch den sozialen Nutzen berücksichtigen, der an diesem Raumpunkt durch die Ansiedlung generiert wird. Die Investitionsentscheidung des Investors wird insofern auch in gewisser Weise an jene Stellen im Raum gelenkt, an denen die Ansiedlung den höchsten sozialen Grenznutzen stiftet. Allerdings verbinden sich mit einer solchen indirekten Investitionslenkung die typischen Probleme einer Objektförderung.

4.2 Subventionen als Risikokompensation

Ohne die Vergabe von Subventionen in einem marktwirtschaftlichen System generell zu rechtfertigen, sei im Folgenden auf eine positive Wirkung, die durch Subventionen hervorgerufen werden könnte, hingewiesen. Eine Ansiedlungssubvention als Lösung des Glaubwürdigkeitsproblems der Standorte beschreiben Marjit, Ng, Broll und Moitra (1999), die unterstellen, dass das politische Risiko einer Investition (die Wahrscheinlichkeit, dass eine angekündigte Steuerpolitik nicht umgesetzt wird) in die Investitionsentscheidung einfließt.

Wenn das politische Risiko den lokalen Autoritäten bekannt und sehr niedrig ist, könnte eine Investitionsförderung das Glaubwürdigkeitsproblem beheben. Ebenso wie das vorgenannte Beispiel der Mietfabrik kann auch die Vergabe von Subventionen als eine Commitment-Strategie der Standorte verstanden werden. Durch die Zahlung von Subventionen an Unternehmen binden sich Standorte an eine unternehmensfreundliche Wirtschaftspolitik, da sie bei anders geartetem Verhalten damit rechnen müssen, dass das subventionierte Unternehmen abwandert. Mit der Auslobung einer Subvention wird dem Investor demnach glaubhaft vermittelt³¹, dass die ex ante versprochenen Rahmenbedingungen ex post nicht zu Ungunsten des

³⁰ Es sei angemerkt, dass das Angebot von Mietfabriken – analog zu Mietwohnungen – auch von privaten Investoren erfolgen könnte. In diesem Fall handelt es sich allerdings um keine Commitment-Strategie der Standorte dem Hold-up-Problem zu begegnen, weshalb diese Möglichkeit im Weiteren nicht diskutiert wird.

³¹ Ein glaubhaftes Commitment der Standorte durch eine Subventionsvergabe ist natürlich nur dann vorstellbar, wenn die gezahlten Beihilfen auch aus dem Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft bestritten werden. Vgl. hierzu auch Steinrücken und Jaenichen (2003).

Unternehmens verändert werden. Schließlich soll das Unternehmen den Standort nicht verlassen, ehe die Subventionszahlung durch Steuereinnahmen refinanziert ist. Subventionen können mithin als eine Entschädigung des Unternehmens für die Übernahme des Hold-up-Investitionsrisikos verstanden werden. Im Grundmodell, in dem Standorte sich total opportunistisch verhalten und keine Reputationskosten berücksichtigen, so dass sie sich die gesamte Rente aus einer gebundenen Investition aneignen, ist die Subventionszahlung sogar der einzige Investitionsstimulus. Eine solche Risikokompensation trägt dazu bei, das oben skizzierte Unterinvestitionsproblem zu mildern. Eine Unternehmenssubvention ist auch als eine Kapazitätspreisreduktion für den Investor anzusehen, denn die öffentlichen Gelder haben ja gerade das Ziel, die Kosten zur Erstellung eines neuen Werkes abzusenken. Eine staatliche Subvention verändert damit unmittelbar den Marktpreis für Kapazität. Eine solche angebotsseitige Absenkung der Kapazitätskosten führt tendenziell zu einer Ausweitung der Nachfrage. Subventionieren mithin mehrere Standorte die Erstellung von Fertigungsanlagen, so bestehen Anreize für Unternehmen Überkapazitäten zu schaffen, die sie zukünftig zur Erpressung der Standorte und der lokalen Produktionsfaktoren einsetzen können. Dies könnte auch als Problem der Subventionslösung angesehen werden. Schließlich sollte durch einen staatlichen Eingriff die Kapazitätsentscheidung nicht von der sozial optimalen Kapazität abweichen, noch sollte sich die Bargaining-Power eines Investors erhöhen, ohne dass dies durch eine allokatonsverbessernde Verhaltensänderung gerechtfertigt wäre.

4.3 Öffentliche oder private Kofinanzierung durch Akteure mit Informationsvorsprung

Die Diskussion eines wirtschaftspolitisch relevanten Hold-up-Problems verlangt auch die Inblicknahme eines Standardauswegs: Die Harmonisierung der Interessen der an einem Unternehmen Beteiligten. Internationale Investoren werden in der Literatur nicht nur als Adressaten großzügiger Subventionen angesehen. Sie gelten häufig auch als besonders anfällig für politische Opferungen, da sie als Empfänger öffentlicher Wohltaten verglichen mit einheimischen Unternehmen besonders beargwöhnt werden³². Das Risiko, sich als ausländischer Investor einer besonderen Diskriminierungsgefahr auszusetzen, könnte nun dadurch gemildert werden, dass sich interessenstarke Vertreter des Ziellandes der Investition an dem Unternehmen beteiligen. Auf diese Weise würde nicht nur der Wissensvorsprung, sondern auch die politische Gegenmacht der lokalen Mitgesellschafter in den Dienst der Vertrauensstiftung ge-

³² Vgl. Thomas und Worall (1994), sowie Davies (2002; 5): „[...] incentives offered to foreign MNEs receive far more criticism than incentives to domestic firms precisely because these incentives accrue to non-U.S. individuals”.

stellt. Unter bestimmten Umständen könnte dieses Argument auch für eine staatliche Kofinanzierung sprechen. Beispielsweise besitzen staatliche Autoritäten nicht nur häufig einen Wissensvorsprung bezüglich politischer Risiken. Staatliche Akteure können sich häufig auch besser gegen Anfechtungen insbesondere bei Streitigkeiten, die die Eigentumsrechte von Konfliktparteien betreffen, durchsetzen. Daher könnten Vertreter des Staates, die ein Interesse an der Profitabilität eines Investments haben, ein wertvoller Partner für konfliktunsichere und konfliktscheue internationale Investoren sein. Außerdem könnte die Signalisierung von politischer Stabilität Kollektivgutcharakter haben, was zu einer Unterversorgung mit Signalen in einer Welt ohne ausgeprägte Wirtschaftsförderkultur führen könnte. Demzufolge haben private Akteure, denen die Investition an ihrem Wohnsitz nützlich erscheint, die aber zugleich auch potenzielle Träger von Anfechtungshandlungen gegen die Eigentumsrechte eines internationalen Investors sind, nicht genügend Anreize, kostenträchtige Signale ihrer Bereitschaft zu kooperativen Verhalten gegenüber dem Investor auszusenden.

Öffentliche Kofinanzierung zur Abgeltung politischer Risiken könnte auch als Selektionsinstrument politisch stabiler Standorte aufgefasst werden. Unterstellt man eine Gleichverteilung der Marktrisiken und Renditen über alle Investitionen, dann erhalten Unternehmen an politisch stabilen also risikoarmen Standorten c.p., die höchsten öffentlichen Beteiligungen durch Fremd- oder Eigenkapital. Schließlich ist an diesen Standorten das Gesamtrisiko als Summe aus Markt- und politischem Risiko am geringsten. Eine Verbesserung der räumlichen Faktorallokation ergäbe sich nun unter der Bedingung, dass Investitionen an stabilen Standorten eine größere soziale Produktivität haben als an instabilen. Hierüber lassen sich unterschiedliche Hypothesen anstellen. Zum einen könnte höhere soziale Produktivität durch niedrigere erwartete sunk costs für die stabilen Standorte sprechen. Zum anderen könnte aber auch die stabilisierende Wirkung von Jobschaffung und Einkommenserhöhung durch Ansiedlungen für die instabilen Standorte sprechen. Nur für den Fall, dass das sunk-costs-Argument dominiert, führt eine Steuerpreisdifferenzierung (z. B. durch öffentliche Kofinanzierung) in der Ansiedlungsperiode zu höherer Wohlfahrt.

4.4 Die Logik wiederholter Spiele

Es scheint möglich, dass das Problem unglaublicher Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten als Investitionshemmnis gelöst wird, wenn den staatlichen Akteuren zukünftige Gewinne entstünden, die sie bei opportunistischer Aneignung der Rente des Investors verlören. Wenn also dem kurzfristigen Interesse an Enteignung ein langfristiges Interesse an guten „Investor

Relations“ gegenübersteht, könnte im erkennbaren Wunsch der Jurisdiktionen auch zukünftig ein reizvoller Investitionsstandort zu sein, eine Gegenmacht gegen das Ausbeutungsinteresse bestehen. Thomas und Worrall (1994) wenden diesen Mechanismus wiederholter Interaktionen in einem bilateralen Monopol auf das Standort-Commitment an. Die dort vorgeschlagene Lösung beruht auf Verträgen mit laufenden Folgeinvestitionen, die beiden Parteien (Investor und Gastgeberland) einen Nutzen stiften. Das Verfahren gemahnt daher an das Konzept der Road-map zur Durchsetzung bilateraler Verträge mit Hold-up Risiken. Dabei bleibt dem Investor in jeder Periode die Möglichkeit, einen Enteignungsversuch des Gastgeberlandes zu bestrafen, indem er zukünftige Investitionen unterlässt. In wiederholten Spielen ist es möglich, dass Standorte im Wege kooperativer Finanzwirtschaft, also dem Verzicht auf die Aneignung einer (kurzfristigen) Enteignungsrente, ihre Glaubwürdigkeit ständig erhalten. Sie könnten dann nur unter Aufwendung prohibitiver Reputationskosten (dem Verlust zukünftiger Erträge aus der Beherbergung eines international operierenden Unternehmens) einen nichtkooperativen Steuerpreis setzen, um in den Genuss der gesamten Produzentenrente zu gelangen. Mit dieser Überlegung lassen sich eventuell Beihilfeaktivitäten rechtfertigen, die Unternehmen für Standortnachteile (institutionelle Rigiditäten³³) entschädigen. Eine solche Abgeltung des Standortrisikos durch die Standortanbieter könnte dadurch gerechtfertigt sein, dass Investoren zu Unrecht eine Standortqualitätsminderung als in der Aktivität der jeweiligen Regierung begründet sehen. Dann interpretieren sie Qualitätsminderungen des öffentlichen Inputs als Defektions- oder Enteignungsversuch und unternehmen Anstrengungen zur Flucht aus dem Standort. Das Problem könnte also sein, dass Standortanbieter nicht hinreichend gut glaubhaft machen können, dass Qualitätsschwankungen außerhalb ihres Einflussbereiches liegen. Einfache Erwartungsbildung verführt die Investoren nun zu der Annahme, ihr Standort verhalte sich auch zukünftig opportunistisch und suche sie zu enteignen. Ohne eine aktive Reputationspolitik könnten also exogene Qualitätsschwankungen zu sozial ineffizienten Unternehmensumzügen im Raum führen. Korrigierende Subventionszahlungen, die die einem Unternehmen zufallende Rente aus dem Tausch von Standortleistungen konstant halten, können Ausdruck eines solchen Strebens nach Reputationserhalt sein. Ein Unternehmen kann an einem kompensierende Subventionen zahlenden Standort sichtbare Reputationssignale empfangen, die es ihm ermöglichen, auf unangemessene und kostspielige Strafaktionen, wie Wegzug oder Überkapazitäten, zu verzichten. Wenn es den Standorten gelingt, den Verdacht opportunistischen Verhaltens von sich zu weisen, verzichten die Unternehmen eventuell auf Maßnahmen, die Ausdruck eines geschwundenen Vertrauens sind. Die Reaktion multinatio-

³³ Vgl. für eine Definition des Begriffs Gröteke, Friedrich und Heine, Klaus (2003).

naler Unternehmen auf nichtintendierte Schwankungen der Standortqualität ist dann suboptimal, wenn die Unternehmen den Zufallcharakter der Minderung von Standortqualität nicht erkennen können.

Wenn wir akzeptieren, dass die Güterbündel der Standorte partiell die Eigenschaft von Vertrauensgütern³⁴ haben und überdies nicht alle Qualitätsdeterminanten in der Hand von wirtschaftspolitischen Entscheidern an einem Standort liegen, verstehen wir, dass Standortnachfrager aus diesem Grund wohlfahrtsschädliche Investitionsentscheidungen treffen können. Diesem „Marktversagen“ können staatliche Akteure begegnen, indem sie für die preissensiblen Standortnachfrager einen qualitätsgemäßen Steuerpreis gestalten. Es ist von der Literatur weitgehend konzidiert, dass fiskalische Wirtschaftsförderung als Gestaltungsmittel der effektiven Steuerpreise taugt³⁵. Die gefundene Commitment-Lösung dürfte relativ stabil auf einen Wechsel politischer Machtverhältnisse reagieren, da kaum eine politische Kraft auf die Kooperationsrente einer qualitätsadaptierten Standortpreispolitik zu verzichten bereit sein wird³⁶.

5 Standortreputation und föderale Kompetenzverteilung

Neben den Aktivitäten einzelner Jurisdiktionen zur Überwindung des staatlichen Glaubwürdigkeitsproblems (vorheriger Abschnitt), kann eine wettbewerbsföderalistische Verfassung selbst als Commitment zu nichtausbeuterischer Finanz- und Wirtschaftspolitik angesehen werden. Qian und Weingast (1997) weisen darauf hin, dass Wettbewerbsföderalismus nicht nur, wie bei Tibout (1956), Effizienz über einen Sortiermechanismus des Wählens präferenzgerechter öffentlicher Dienste, sondern durch „jurisdictional competition [...] as a disciplinary device to punish inappropriate market intervention by lower government officials“ herbeigeführt wird. Zu solcher „market intervention“ zählen Qian und Weingast (1997, S. 9) auch direkte Eingriffe in Eigentumsrechte³⁷: „[...] competition among governments helps limit go-

³⁴ Typische Vertrauensgüter sind Melonen, Airbags oder Rauchmelder. Die Qualität ist jeweils erfahrbar, aber, wie diese Beispiele illustrieren, nur durch Zerstörung bzw. endgültige Nutzung des Produkts. Die Qualität der einzelnen Ausbringungseinheit ist von keiner Marktseite mit letzter Sicherheit beobachtbar.

³⁵ Vgl. hierzu u.a. Bond und Guisinger (1985).

³⁶ Eine Ausnahme ist vielleicht die Landesgruppe Sachsen-Anhalt der Kommunistischen Programmpartei: Konkret plant die KPP die „Erhebung einer Subventionssteuer für Begünstigte früherer Landesregierungen“. Zur Wiederherstellung der Gleichbehandlung müssten „alle Firmen, die früher Subventionen kassiert haben, zur Rückzahlung dieser Subventionen in Form einer Steuer verpflichtet werden“. Entsprechend dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes sei es nicht zu tolerieren, „dass Firmen, die nicht fähig sind, ein tragfähiges Wirtschaftskonzept aufzustellen, gegenüber denjenigen bevorzugt beschenkt werden, die wirtschaftlich arbeiten. Um wirtschaftliche Probleme für die betroffenen Firmen zu vermeiden und um die Demokratisierung der Wirtschaft zu verstärken, soll die Subventionssteuer auch in Form von Firmenbeteiligungen beglichen werden können“. (Vgl. <http://kpp.aksios.de/position/ap-lsa.htm>.)

³⁷ Direkte Eingriffe in Eigentumsrechte unterscheiden sich von indirekten nur durch ihre größere Unmittelbarkeit, nicht jedoch durch eine größere ökonomische Entzugswirkung. Indirekte Eingriffe werden durch Anwendung wirtschaftspolitischer Instrumente bzw. durch Regulierungen erreicht. Direkte Eingriffe beruhen nach dieser Lesart auf dem Einsatz finanzwirtschaftlicher Instrumente.

vernments predatory behavior.“ Diese allgemeine Würdigung des Wettbewerbsföderalismus als Quelle der Vertrauensbildung möchten wir im Folgenden um eine etwas differenziertere Betrachtung ergänzen. Dabei vermuten wir neben dem disziplinierenden Effekt des jurisdiktionalen Wettbewerbs auch einen entgegengesetzten Effekt, der von der Kollektivgutcharakteristik von Standortreputation herrührt.

In einer größeren staatlichen Einheit können Standortnachfrager eher darauf vertrauen, nicht durch politische Maßnahmen diskriminiert zu werden, weil der negative Reputationseffekt sich immer bis an die Grenzen der wirtschaftsschädliche Politik betreibenden Jurisdiktion ausdehnt. Reputationserhalt hat daher Kollektivgutcharakter, weil der individuelle Beitrag einer subalternen Gebietskörperschaft zur Aussendung von Glaubwürdigkeitssignalen zum einen kostspielig ist, indem er ihr den Verzicht auf einen Expropriationserlös aufbürdet. Dies ist Voraussetzung für ein Bereitstellungsproblem. Zum anderen profitieren von wirtschaftspolitischer Vertrauenspflege einer subalternen staatlichen Einheit auch die anderen Einheiten eines Föderalstaates, wenn die glaubwürdige Politik nicht klar ihrem Betreiber zugeordnet werden kann. Aufgrund einer fast unübersehbaren Kompetenzverflechtung in modernen Föderalstaaten und einer evolutiven Verschiebung von Kompetenzen (z. B. zentrale Zuständigkeitsanmaßungen, konkurrierende Gesetzgebung, Delegation von Verantwortlichkeit) verlangt eine solche Zuordnung sehr hohe und eventuell prohibitive Informationsaufwendungen. Das beschriebene Kollektivgut Standortreputation hat eher den Charakter eines weakest-link-Gutes als eines weighted-sum-Gutes. Dies bedeutet, dass der Umfang an Standortreputation für einen Föderalstaat zuvorderst von der Reputation seiner unglaublichsten Lokalregierung determiniert wird (weakest link). Hinter dieser Aussage steckt die Vermutung einer Art Sippenhaft eines föderalen Bündnisses für das reputationsschädliche Verhalten eines Förderaten. Die Überlegung zeigt auch, dass die Wahrscheinlichkeit einer Beschädigung der Glaubwürdigkeit eines Standortes mit zunehmender Größe des Föderalstaates aus dem einfachen Grund steigt, dass die „Sippe“ größer ist, was die Disziplinierung der Förderaten schwieriger macht. Eine größere Jurisdiktion erleidet einen größeren absoluten Reputationsverlust (Schaden aus Reputationsverlust je Einwohner bleibt hier konstant), als ein kleinerer Föderalstaat, weil wie erwähnt, die Reputationsschädigung die gesamte Föderation erfasst. Die größere Jurisdiktion erleidet aber sogar einen größeren relativen Reputationsverlust. Der Schaden aus Reputationsverlust je Einwohner ist hier höher als in kleineren Ländern. Ein Grund hierfür ist die Eigentümlichkeit des Reputationsmechanismus, der Kenntnisse über die Eigenschaften der Reputationsbehafteten (Länder) voraussetzt, um zu wirken. Diese Kenntnisse haben bzw. erwerben

die Reputationswahrnehmenden aufgrund tendenziell niedrigerer Informationskosten im Falle größerer Länder eher als im Falle kleinerer Länder. Das politische Glaubwürdigkeitsproblem in einem Föderalstaat ist also durch die Möglichkeit zentralstaatlicher Intervention (z. B. zentralstaatlicher Judikatur) in die Entscheidungen dezentraler Regierungen und durch den eigentümlichen weakest-link-Gut-Charakter der Standortreputation gekennzeichnet. Beides lässt sich als Absicherung gegen das politische Risiko privater Investitionstätigkeit mit räumlicher Bindungswirkungen begreifen. Die Analogieüberlegung zur Glaubwürdigkeitsstiftung durch Ketten (z. B. McDonald Restaurants) illustriert dies. Auch hier fällt zunächst die weakest-link-Charakteristik der Reputation ins Auge. Ein rationaler Konsument vertraut in die Nahrungsmittelgüte einer Portion Pommes von McDonald (z. B. die Einhaltung der Frittierölwechsel) eher als in die Verlässlichkeit des Angebots einer Imbissbude ohne Markennamen. Schließlich verbreitet sich ein reputationsschädliches Signal (das Bekanntwerden niedriger Qualität in einer Filiale) rascher innerhalb der Kette, als es auch auf Branchenmitglieder außerhalb der Kette übergreift und ausstrahlt. Insofern haben die zentralen Inhaber und Hüter des Markennamens einen substanziellen Anreiz zur Qualitätskontrolle, was auch seitens der Nachfrager als glaubwürdiges Commitment-Signal verstanden werden kann. Dass die Zentrale schlampige Filialen sanktionieren kann, verstärkt dieses Signal nur und dient als zusätzliche Absicherung der Qualitätszusage. Auch ohne zentrale Reputationspflege ist der Anreiz der Filialen zur Qualitätsminderung wegen des gemeinsamen Images, also der auf nur einen Teil der Branchenmitglieder verteilten Reputation, gedämpft. Wenn nämlich eine Kette ein Qualitätsimage aufgebaut hat, können deren Filialen einen größeren Anteil am Gesamtumsatz je Betrieb erlangen, als die Konkurrenzbetriebe ohne Markennamen. Kein Kettenmitglied besitzt in einem infinite-horizon-game einen Anreiz, diesen Vorteil zu verspielen, indem es einen reputationsschädlichen Sondergewinn aus der Lieferung schlechter Qualität anstrebt, weil es mitsamt den Kettengenossen zukünftig durch Zurückfallen auf branchendurchschnittliche Nachfrage bestraft würde.

Überträgt man nun diese Betrachtung auf einen Standortmarkt, auf dem sich eine Reihe von Anbietern zu einer Kette zusammengeschlossen hat, lassen sich die gleichen informationsökonomischen Schlussfolgerungen ziehen. Wenn eine supranationale Föderation all ihren Bewohnern Rechtsmittel für den Streit mit den Föderaten (den Mitgliedstaaten) um Eigentumsrechte zusichert, erschwert dies den expropriativen (raffenden) Zugriff subalternen Regierungen in das Eigentum eines Investors. Außerdem ist das Interesse am Erhalt einer wohlbeleumdeten Standortmarke im Föderationsfall ohnedies höher, weil die Beschädigung der qua

Beitritt geliehenen Reputation auch eine Selbstschädigung wäre. Wenn man sich im Klub von Standorten mit niedrigem politischen Risiko befindet und dies für potenzielle Investoren erkennbar ist, so besitzt man einen Vorteil, der sich beispielsweise in höheren durchsetzbaren Steuerpreisen niederschlägt. Zur Pflege ihrer Reputation, also zur Lieferung konstanter Standortqualität, bedürfen die Förderaten jedoch finanzwirtschaftlicher Kompetenzen, die ihnen in der EU in Form einer zentraleuropäischen Regulierung von Wirtschaftsförderung (Beihilfenkontrolle) teilweise verwehrt werden, und deren Gewährung mit Blick auf den prohibitiven Aufwand zur Reputationspflege, der in Form einer weitgehenden Zentralisierung denkbar ist, alternativlos erscheint.

Wirtschaftspolitik zur Überwindung des Hold-up-Problems³⁸ auf Standortmärkten ist daher besonders für kleinere staatliche Einheiten ein wichtiges Reputationsinstrument. Subalterne Gebietskörperschaften in solchen Föderalstaaten, die lokalen und regionalen Autoritäten wichtige politische Handlungskompetenzen zuschreiben (z. B. EU, USA), benötigen offenbar aus diesem Grund ein Bündel an Kompetenzen, das die Fähigkeit zum Aussenden von Glaubwürdigkeitssignalen einschließt. Beispielsweise kann das Bundesland Thüringen als ein solcher kleiner Investitionsstandort gelten, dessen Reputation internationalen Investoren kaum bekannt sein dürfte. Ein solcher Standort belässt Investoren daher nicht nur in Unsicherheit über das ökonomische Expropriationsrisiko, sondern erleidet aufgrund der Kleinheit möglicherweise auch einen geringeren Pro-Kopf-Reputationsverlust, wenn er sich opportunistisch verhält. Antizipieren internationale Investoren nun das besondere Risiko dieser im Falle kleinerer staatlicher Einheiten schwächeren Bremse für eine schleichende Enteignung durch die lokale Finanzpolitik oder auch durch die lokal durchgeführten wirtschaftspolitischen Regulierungen, meiden sie Investitionen an solchen Standorten, wenn diese keine wirksame Reputationspolitik betreiben können. Als Ergebnis dieser Überlegungen scheint es in der Tat erforderlich, die Kompetenzzuweisung in Föderalstaaten so zu wählen, dass dezentrale Einheiten soviel Gestaltungsspielräume erhalten, dass sie neben potenziell vertrauenserosierendem Ausbeutungspotential auch finanzwirtschaftliche Instrumente zur Vertrauenspflege besitzen. Diese könnten, wie die Überlegungen des vorangegangenen Abschnitts zeigen, auch in die individuellen Steuerpreise differenzierender Wirtschaftsförderung bestehen. Andernfalls könnte wie gesagt nur finanzpolitische Zentralisierung mit ihren allfälligen Problemen für eine effi-

³⁸ Der Begriff Hold-up-Problem stammt übrigens aus Ägypten. Ägyptenurlauber werden vor den Pyramiden zum Fotoposing auf einem Kamel eingeladen. Fürs Aufsteigen zahlen sie eine kleine Futterspende in Höhe von ca. 20 oder 30 Cent. Fürs Absteigen aus mehr als zweieinhalb Metern Höhe bezahlen sie dann unverhoffterweise je nach Sportlichkeit bis zu 20 Euro. Für die Richtigkeit dieser etymologischen Aussage übernehmen die Verfasser keine Gewähr.

ziente Ressourcenallokation und der Aufgabe des Subsidiaritätsprinzips als alternativer Weg der Signalisierung von Vertrauenswürdigkeit gelten. Kleinere bzw. nachgelagerte staatliche Einheiten könnten dann kaum ausbeuterische Politiken wählen. Die Zentralregierung hätte aufgrund der oben angesprochenen besonderen Empfindlichkeit großer staatlicher Einheiten für einen Reputationsverlust möglicherweise ein geringeres Interesse an Ausbeutungspraktiken, die zu Reputationsverlust führen. Diese Lösung des Commitment-Problems subalternen staatlicher Einheiten ist auch deshalb irrelevant, weil dann ein im Sinne von Qian und Weingast vertrauensbildender jurisdiktioneller Wettbewerb innerhalb der Föderation unterbliebe und der Zentralregierung eine enorme Kompetenz zur Durchführung expropriativer Zugriffe in die Rechte der Staatsbürger zufiele.

In Gegenwart unüberwundener Hold-up-Probleme auf Standortmärkten kommt es zu Ausweichreaktionen bzw. Verhaltensanpassungen der Investoren, die als sozial suboptimal charakterisiert werden können: Erstens könnte die Investition an sozial ineffizienten Standorten, z. B. in Ballungsräumen³⁹, in denen das Reputationsproblem aufgrund der besonders intensiven Kontrolle durch viele Standortnachfrager weniger gravierend ist, erfolgen. Zweitens könnte die Investition ganz unterbleiben oder zumindest in sozial ineffizient geringem Umfang erfolgen. Drittens ist nicht ausgeschlossen, dass das Hold-up-Problem zu ebenfalls sozial suboptimaler Überinvestition führt, wenn die Kapazitätskosten dies erlauben.

6 Fazit

Konstanz der Wirtschaftspolitik gilt nach Eucken als ein regulierendes Prinzip einer Wirtschaftsordnung mit dezentral agierenden Unternehmen (Marktwirtschaft). Die vorgetragenen Argumente zeigen einen gedanklichen Hintergrund dieses Prinzips auf: Eine effiziente Investitionspolitik privater Unternehmen, die auf unsicheren Märkten agieren, setzt berechenbare öffentliche Rahmenbedingungen voraus. Dem Marktrisiko sollte demnach kein zusätzliches politisches Risiko hinzugefügt werden. Aus dem Postulat konstanter Wirtschaftspolitik sollten, wie der Beitrag auch zu zeigen beabsichtigt, keine allzu weitreichenden Schlussfolgerungen bezüglich der öffentlichen Finanzwirtschaft gezogen werden. Eine berechenbare und aus Sicht eines Investors als verlässlich wahrgenommene Besteuerung ist durch eine konstante Nutzenentzugswirkung, nicht unbedingt jedoch durch konstante (effektive) Steuersätze, gekennzeichnet. In einer Welt, in der Standortdienste offerierende staatliche Autoritäten sich

³⁹ Für dieses einfache Beispiel sei angenommen, dass bei Investition in einem Ballungsraum die negativen Agglomerationsexternalitäten (congestion costs) die positiven Agglomerationsexternalitäten (economies of proximity, Jacobs externalities) überwiegen.

nicht auf ein bestimmtes Qualitätsniveau ihres Standortangebots verpflichten können, weil dieses partiell exogenen Einflussgrößen unterliegt, sollte der Preis dieses Angebots gestaltbar bleiben. Eine sichere Investitionsplanung setzt eben voraus, dass der (qualitäts- und mengenbereinigte) Preis des Produktionsfaktors öffentliche Infrastruktur verlässlich prognostizierbar bleibt. Dies kann durch ein Bemühen um konstante Qualität des öffentlichen Kapitalstocks, aber auch, wo dies zu aufwändig ist, durch Adaptionen des Steuerpreises erfolgen. Eine Abgabenpolitik, die den Zusammenhang zwischen Standortqualität und Standortpreis nicht verschleiert, kann zum Aufbau von Reputation eingesetzt werden. Des Weiteren können finanzwirtschaftliche Instrumente dann sinnvoll zu einer Risikominderung für (internationale) Investoren beitragen, wenn lokale Träger von Informationen über Standortrisiken am jeweiligen Investitionsrisiko beteiligt sind und so ihren Wissensvorsprung einbringen. Außerdem konnte gezeigt werden, dass der Charakter des Infrastrukturangebots selbst Einfluss auf das Gesamtrisiko als Summe aus Marktrisiko und politischem Risiko einer Investition haben kann (Mietfabriken). Ein Teil dieser standortpolitischen Entgegnungen des Commitment-Problems enthält politische Implikationen, die als einigermaßen kontrovers aufgefasst werden könnten. So steht die Idee, die Abgabenlast im Wege finanzwirtschaftlicher Feinsteuerung (Schaffung geldwerter Vorteile aus Infrastruktur, Subventionen) zu adaptieren, im Konflikt mit der zentraleuropäischen Regulierungspraxis von Wirtschaftsförderung (Beihilfenrecht und -kontrolle). Wenn die vertikale Kompetenzverteilung in der EU es zulässt, dass regionale Steuerhoheiten Gestaltungsmacht besitzen, die das beschriebene Glaubwürdigkeitsproblem entfacht, sie jedoch nicht über solche Instrumente verfügen dürfen, die das Unter- oder Überinvestitionsproblem lösen, könnte dies als ein Konstruktionsfehler der EU angesehen werden. Ein Mehr an dezentraler Handlungsfreiheit und ein Weniger an zentraleuropäischer Intervention in die Finanzwirtschaft mitgliedstaatlicher Einheiten könnte internationalen Investoren zu rationaleren Investitionsentscheidungen verhelfen.

Literaturverzeichnis

- Bartik, Timothy J.* (1991): Who Benefits From State and Local Economic Development Policies?, Kalamazoo.
- Bond, Eric W. und Larry Samuelson* (1986): Tax Holidays as Signals, in: *American Economic Review*, 76(4), S. 820-826.
- Bond, Eric W. und Steven E. Guisinger* (1985): Investment Incentives as Tariff Substitutes: A Comprehensive Measure of Protection, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 67, S. 91-97.
- Catenaro, Marco und Jean-Pierre Vidal* (2003): Implicit Tax Co-Ordination Under Repeated Policy Interactions, EZB Working Paper Nr. 259, September 2003.
- Cavalcante, Luiz Ricardo und Udermann, Simone* (2004): The Cost of a Structural Change: A Large Automobile Plant in a Brazilian Less Developed Region, Diskussionspapier des Regional Economics Applications Laboratory (REAL), Elektronische Ressource: <http://www2.uiuc.edu/unit/real/d-paper/04-t-5.pdf>.
- Christaller, Walter* (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena, 1933.
- Coase, R.* (1972). Durability and Monopoly. *Journal of Law and Economics* 15, S. 143-149.
- Davies, Ronald B.* (2002): State Tax Competition for Foreign Direct Investment: A Winnable War?, in: *University of Oregon Working Papers*, Nr. 228.
- Devereux, Michael P., Ben Lockwood und Michela Redoano* (2001): Do countries compete over corporate tax rates?, Mimeo.
- Dietrich, Diemo und Daniel Höwer* (2005): Wie treffen Multis Investitionsentscheidungen, in: *Wirtschaft im Wandel* 10/2005, S. 314-321.
- Doyle, Chris und Sweder van Wijnbergen* (1994): Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, in: *International Tax and Public Finance*, 1994/3, S. 211-225.
- Eickhof, Norbert* (2005): Regional und Industriepolitik in den neuen Bundesländern, *Volks-wirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam*, Nr. 77.
- Farrell, Joseph und Gallini, Nancy T.* (1988): Second-Sourcing as a Commitment: Monopoly Incentives to Attract Competition, *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Vol. 103 (4), pages 673-94.
- Forsythe, Rosemarie* (1996): *The politics of oil in the Caucasus and Central Asia*, Oxford.

- Fritsch, Michael* (1999): Strategien zur Verbesserung regionaler Innovationsbedingungen – Ein Überblick über den Stand der Forschung, Freiburger Arbeitspapiere, Nr. 19.
- Gröteke, Friedrich und Heine, Klaus* (2003): Beihilfenkontrolle und Standortwettbewerb: „Institutionelle Rigiditäten“ als Rechtfertigung für die Vergabe einer Beihilfe, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 53. Jg., Heft 3, S. 257-264.
- Haucap, Justus und Tobias Hartwich* (2005): Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-)Wettbewerb, Papier für die Jahrestagung 2005 des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik, Marburg.
- Janeba, Eckhard* (2000): Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat, in *American Economic Review*, 90/5; S. 1508-1519.
- Janeba, Eckhard* (2002): Attracting FDI in a Politically Risky World, *International Economic Review* 43, November 2002, S. 1127-1155.
- Jacobs, Jane* (1969): *The Economy of Cities*, New York.
- Kallfass, Hermann H.* (1990): *Großunternehmen und Effizienz*, Göttingen.
- Kiyamaz, Koray und Leon Taylor* (2000): Competition for foreign direct investment when countries are not sure of site values, in: *International review of economics & finance*, Bd. 9, 1, S. 53-68.
- Krugman, P.* (1991): *Geography and Trade*, Cambridge.
- Lösch, August* (1940): *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, 3. Aufl., Stuttgart, 1962.
- Marceau, Nicolas und Michael Smart* (2003): Corporate Lobbying and Commitment Failure in Capital Taxation, in: *American Economic Review*, 93/1, S. 241-251.
- Marjit, Sugata; Yew Kwang Ng; Udo Broll und Bhaswar Moitra* (1999): Resolving the Credibility Problem of an Honest Government: A Case for Foreign Investment Subsidy, in: *Review of International economics*, 7(4), S. 625-631.
- Marshall, Alfred* (1920): *Principles of Economics*, London.
- Miyagiwa und Ohno* (2004): Foreign Monopoly and Tax Holidays, *Emory Economics* 0416, Department of Economics, Emory University, Atlanta.
- Sinn, Hans-Werner* (1990): Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34, S. 489-504.
- (2002): Der neue Systemwettbewerb, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 3, Heft 4, S. 391-407.
- Steinrücken, Torsten und Sebastian Jaenichen* (2002): Wofür bezahlen Standorte? Subventionseffekte im Wettbewerb der Regionen, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* Heft 04, S. 313-327.

- Steinrücken, Torsten und Jaenichen, Sebastian* (2003): Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52. Jg., Nr. 3, S. 399-419.
- Thomas, Jonathan und Worral, Thomas* (1994): Foreign Direct Investment and the Risk of Expropriation, Review of Economic Studies 61, 81-108.
- Weingast, B.R.* (1995), The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, Journal of Law, Economics and Organization 11, S. 1-31.
- Qian, Yingyi und Weingast, Barry R.* (1997): Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, in Journal of Economic Perspectives, 11/4, S. 83-92.
- Wegehenkel, Lothar* (1991): Die Internalisierung mehrdimensionaler externer Effekte im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, in: *Hans-Juergen Wagner* (Hrsg.) (1991): Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen, Berlin, 319-335.
- Welfens, Paul, J. J.* (1995): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Heidelberg.

**Diskussionspapiere aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre
der Technischen Universität Ilmenau**

- Nr. 15 *Kallfass, Hermann H.*: Vertikale Verträge und die europäische Wettbewerbspolitik, Oktober 1998. In veränderter Fassung erschienen als: „Vertikale Verträge in der Wettbewerbspolitik der EU“, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 49. Jg., 1999, S. 225-244.

- Nr. 16 *Steinrücken, Torsten*: Wirtschaftspolitik für offene Kommunikationssysteme - Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Internet, März 1999.

- Nr. 17 *Kallfass, Hermann H.*: Strukturwandel im staatlichen Einfluss, April 1999.

- Nr. 18 *Czygan, Marco*: Wohin kann Wettbewerb im Hörfunk führen? Industrieökonomische Analyse des Hörfunksystems der USA und Vergleich mit Deutschland, Dezember 1999.

- Nr. 19 *Kuchinke, Björn*: Sind vor- und vollstationäre Krankenhausleistungen Vertrauensgüter? Eine Analyse von Informationsasymmetrien und deren Bewältigung, September 2000.

- Nr. 20 *Steinrücken, Torsten*: Der Markt für „politische Zitronen“, Februar 2001.

- Nr. 21 *Kuchinke, Björn A.*: Fallpauschalen als zentrales Finanzierungselement für deutsche Krankenhäuser: Eine Beurteilung aus gesundheitsökonomischer Sicht, Februar 2001.

- Nr. 22 *Kallfass, Hermann H.*: Zahlungsunfähige Unternehmen mit irreversiblen Kosten, ihre Fortführungs- und Liquidationswerte, März 2001.

- Nr. 23 *Kallfass, Hermann H.*: Beihilfenkontrolle bei Restrukturierungen und Privatisierungen, April 2001.

- Nr. 24 *Bielig, Andreas*: Property Rights und juristischer Eigentumsbegriff. Leben Ökonomen und Juristen in unterschiedlichen Welten?, Juni 2001.

- Nr. 25 *Sichelstiel, Gerhard*: Theoretische Ansätze zur Erklärung von Ähnlichkeit und Unähnlichkeit in Partnerschaften, Juni 2001.

- Nr. 26 *Bielig, Andreas*: Der „Markt für Naturschutzdienstleistungen“. Vertragsnaturschutz auf dem Prüfstand, Juli 2001.

- Nr. 27 *Bielig, Andreas*: Netzeffekte und soziale Gruppenbildung, Januar 2002.

- Nr. 28 *Kuchinke, Björn A.*; *Schubert, Jens M.*: Europarechtswidrige Beihilfen für öffentliche Krankenhäuser in Deutschland, April 2002.

- Nr. 29 *Bielig, Andreas*: Messung von Nachhaltigkeit durch Nachhaltigkeitsindikatoren, Februar 2003.

- Nr. 30 *Steinrücken, Torsten*: Die Legitimation staatlicher Aktivität durch vertragstheoretische Argumente: Anmerkungen zur Kritik an der Theorie des Gesellschaftsvertrages, März 2003.
- Nr. 31 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, April 2003.
- Nr. 32 *Steinrücken, Torsten*: Funktioniert ‚fairer‘ Handel? Ökonomische Überlegungen zum alternativen Handel mit Kaffee, Juli 2003.
- Nr. 33 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Die Wiederentdeckung der Zweitwohnsitzsteuer durch die Kommunen - zu Wirkungen und Legitimation aus ökonomischer Sicht, September 2003.
- Nr. 34 *Rissiek, Jörg; Kressel, Joachim*: New Purchasing & Supply Chain Strategies in the Maintenance, Repair and Overhaul Industry for Commercial Aircraft, September 2003.
- Nr. 35 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Europäische Beihilfekontrolle und Public Utilities - Eine Analyse am Beispiel öffentlicher Vorleistungen für den Luftverkehr, Dezember 2003.
- Nr. 36 *Voigt, Eva; GET UP*: Gründungsbereitschaft und Gründungsqualifizierung - Ergebnisse der Studentenbefragung an der TU Ilmenau, April 2004.
- Nr. 37 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Levelling the playing field durch staatliche Beihilfen bei differierender Unternehmensmobilität, Mai 2004.
- Nr. 38 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Sekundärwirkungen von Unternehmensansiedlungen - Eine Beurteilung staatlicher Aktivität beim Auftreten pareto-relevanter Nettoexternalitäten, Juni 2004.
- Nr. 39 *Kallfaß, Hermann H.*: Wettbewerb auf Märkten für Krankenhausdienstleistungen - eine kritische Bestandsaufnahme, Juni 2004.
- Nr. 40 *Engelmann, Sabine*: Internationale Transfers und wohlfahrtsminderndes Wachstum, September 2004.
- Nr. 41 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Zum Einfluss von Ausländern auf die Wirtschaftsleistung von Standorten - Ist Zuwanderung ein Weg aus der ostdeutschen Lethargie?, Oktober 2004.
- Nr. 42 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Wer ist wirklich reich? - Zu Problemen der Wohlfahrtsmessung durch das Bruttoinlandsprodukt, April 2005.
- Nr. 43 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian*: Wo bleiben die Subventionssteuern? - Probleme des Beihilfenrechts und ein alternatives Regulierungskonzept, Mai 2005.

- Nr. 44 *Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten; Schneider, Lutz:* Zu den ökonomischen Wirkungen gesetzlicher Feiertage - Eine Diskussion unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik, Juni 2005.
- Nr. 45 *Kuchinke, Björn A.:* Qualitätswettbewerb zwischen deutschen Akutkrankenhäusern unter besonderer Berücksichtigung von DRG und Budgets, Juni 2005.
- Nr. 46 *Kuchinke, Björn A.; Walterscheid, Heike:* Wo steht der Osten? Eine ökonomische Analyse anhand von Wohlfahrts- und Happinessindikatoren, Juni 2005.
- Nr. 47 *Kuchinke, Björn A.; Schubert, Jens M.:* Staatliche Zahlungen an Krankenhäuser: Eine juristische und ökonomische Einschätzung nach Altmark Trans und der Entscheidung der Kommission vom 13.7.2005, August 2005.
- Nr. 48 *Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian:* Überkapazitäten zur Absicherung politischer Risiken und Instrumente finanzwirtschaftlicher Gegensteuerung, November 2005.